This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

A propos de ce livre

Ceci est une copie numérique d'un ouvrage conservé depuis des générations dans les rayonnages d'une bibliothèque avant d'être numérisé avec précaution par Google dans le cadre d'un projet visant à permettre aux internautes de découvrir l'ensemble du patrimoine littéraire mondial en ligne.

Ce livre étant relativement ancien, il n'est plus protégé par la loi sur les droits d'auteur et appartient à présent au domaine public. L'expression "appartenir au domaine public" signifie que le livre en question n'a jamais été soumis aux droits d'auteur ou que ses droits légaux sont arrivés à expiration. Les conditions requises pour qu'un livre tombe dans le domaine public peuvent varier d'un pays à l'autre. Les livres libres de droit sont autant de liens avec le passé. Ils sont les témoins de la richesse de notre histoire, de notre patrimoine culturel et de la connaissance humaine et sont trop souvent difficilement accessibles au public.

Les notes de bas de page et autres annotations en marge du texte présentes dans le volume original sont reprises dans ce fichier, comme un souvenir du long chemin parcouru par l'ouvrage depuis la maison d'édition en passant par la bibliothèque pour finalement se retrouver entre vos mains.

Consignes d'utilisation

Google est fier de travailler en partenariat avec des bibliothèques à la numérisation des ouvrages appartenant au domaine public et de les rendre ainsi accessibles à tous. Ces livres sont en effet la propriété de tous et de toutes et nous sommes tout simplement les gardiens de ce patrimoine. Il s'agit toutefois d'un projet coûteux. Par conséquent et en vue de poursuivre la diffusion de ces ressources inépuisables, nous avons pris les dispositions nécessaires afin de prévenir les éventuels abus auxquels pourraient se livrer des sites marchands tiers, notamment en instaurant des contraintes techniques relatives aux requêtes automatisées.

Nous vous demandons également de:

+ *Ne pas utiliser les fichiers à des fins commerciales* Nous avons conçu le programme Google Recherche de Livres à l'usage des particuliers. Nous vous demandons donc d'utiliser uniquement ces fichiers à des fins personnelles. Ils ne sauraient en effet être employés dans un quelconque but commercial.

+ *Ne pas procéder à des requêtes automatisées* N'envoyez aucune requête automatisée quelle qu'elle soit au système Google. Si vous effectuez des recherches concernant les logiciels de traduction, la reconnaissance optique de caractères ou tout autre domaine nécessitant de disposer d'importantes quantités de texte, n'hésitez pas à nous contacter. Nous encourageons pour la réalisation de ce type de travaux l'utilisation des ouvrages et documents appartenant au domaine public et serions heureux de vous être utile.

+ *Ne pas supprimer l'attribution* Le filigrane Google contenu dans chaque fichier est indispensable pour informer les internautes de notre projet et leur permettre d'accéder à davantage de documents par l'intermédiaire du Programme Google Recherche de Livres. Ne le supprimez en aucun cas.

+ *Rester dans la légalité* Quelle que soit l'utilisation que vous comptez faire des fichiers, n'oubliez pas qu'il est de votre responsabilité de veiller à respecter la loi. Si un ouvrage appartient au domaine public américain, n'en déduisez pas pour autant qu'il en va de même dans les autres pays. La durée légale des droits d'auteur d'un livre varie d'un pays à l'autre. Nous ne sommes donc pas en mesure de répertorier les ouvrages dont l'utilisation est autorisée et ceux dont elle ne l'est pas. Ne croyez pas que le simple fait d'afficher un livre sur Google Recherche de Livres signifie que celui-ci peut être utilisé de quelque façon que ce soit dans le monde entier. La condamnation à laquelle vous vous exposeriez en cas de violation des droits d'auteur peut être sévère.

À propos du service Google Recherche de Livres

En favorisant la recherche et l'accès à un nombre croissant de livres disponibles dans de nombreuses langues, dont le français, Google souhaite contribuer à promouvoir la diversité culturelle grâce à Google Recherche de Livres. En effet, le Programme Google Recherche de Livres permet aux internautes de découvrir le patrimoine littéraire mondial, tout en aidant les auteurs et les éditeurs à élargir leur public. Vous pouvez effectuer des recherches en ligne dans le texte intégral de cet ouvrage à l'adresse `http://books.google.com`

3 2044 103 185 864

Bd Dec. 1920

HARVARD LAW LIBRARY

Received Sept 7 1920

FRANCE

LE

RÈGLEMENT ADMINISTRATIF

LE RÈGLEMENT ADMINISTRATIF

ÉTUDE THÉORIQUE ET PRATIQUE DE DROIT PUBLIC FRANÇAIS

PAR

Pierre Louis

FÉLIX MOREAU

PROFESSEUR A LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ D'AIX-MARSEILLE

PARIS

ANCIENNE LIBRAIRIE THORIN ET FILS

ALBERT FONTEMOING, ÉDITEUR

Libraire des Écoles françaises d'Athènes et de Rome

du Collège de France et de l'École Normale Supérieure

4, RUE LE GOFF, 4

1902

SEP 7 1920

LE
RÈGLEMENT ADMINISTRATIF

CHAPITRE I

DÉFINITION DU RÈGLEMENT

1. La doctrine française[1], qui s'est attachée, avec plus ou moins de bonheur et d'exactitude[2], à déterminer les caractères du règlement, ne s'est pas risquée jusqu'à une définition[3].

Définir est cependant indispensable pour catégoriser avec certitude, et cette opération est admissible en droit, puisque, si les institutions juridiques sont et surtout doivent être le produit naturel du milieu social, elles existent en vertu d'actes accomplis par les hommes et sont, moins que quoi que ce soit, des phénomènes purement naturels. Le rôle prépondérant que jouent pour leur formation la volonté de l'homme et les procédés de l'Etat permet d'oser à leur sujet plus qu'à l'égard des données fournies par la nature seule; dans les matières juridiques, les définitions sont moins pro-

1. Les textes officiels ne contiennent pas une théorie d'ensemble sur le règlement. Seules, de rares dispositions isolées statuent sur des points spéciaux. Les législations étrangères en sont au même point. Le texte le plus explicite est le Code pénal hongrois des contraventions (loi XL de 1879). Voir aussi la loi belge du 18 avril 1898.

2. Voir *infra* le paragraphe III du présent chapitre.

3. Seuls à ma connaissance, MM. Aucoc et Hauriou définissent le règlement. Le premier (*Conférences sur l'Administration et le Droit administratif*, 3e éd., n° 53, t. I, p. 124) donne une formule qui conviendrait aussi bien à la loi : « Un règlement est un acte qui pose des règles d'une certaine généralité, applicables à l'avenir, obligatoires pour les citoyens. » — Le second, plus précis, est aussi moins exact (Voir *infra* le paragraphe III du présent chapitre). L'un et l'autre se préoccupent exclusivement de définir le règlement par contraste avec la loi; point de vue un peu étroit.

visoires, moins artificielles, moins éloignées de l'objet défini que dans les sciences naturelles.

La définition du règlement, selon le droit public actuel de la France[1], est celle-ci : *une règle obligatoire, imposée par une autorité publique autre que le Parlement.* Cette formule contient trois termes qui concourent à isoler et à catégoriser le règlement. Il contient une règle, et diffère ainsi des actes individuels accomplis par les autorités publiques; — il émane d'une autorité publique, et ne se confond ni avec le contrat ni avec les règles posées par des puissances étrangères à l'Etat et par conséquent à l'ordre juridique français; — il n'est pas l'œuvre du Parlement et n'est donc pas semblable à une loi[2].

I

2. La première idée qu'éveille le mot règlement est celle d'une règle. La remarque, sous une apparence naïve, est importante: elle se réfère à une classification essentielle à établir entre les actes de la puissance publique; actes généraux ou impersonnels, actes particuliers ou individuels.

L'acte individuel concerne une personne en particulier.

1. Il est inutile et probablement impossible de donner une définition universelle et perpétuelle du règlement Si pourtant le règlement a surtout besoin d'être distingué de la loi; si, comme il va être montré, la distinction consiste dans la différence des organes chargés de la fonction législative et de la fonction réglementaire, et si ces deux remarques conviennent à beaucoup de peuples et de temps, la formule donnée au texte a une portée qui dépasse sensiblement le droit public actuel de la France.

2. De la définition proposée, on peut rapprocher : 1° celle donnée par M. Cammeo (*Della manifestazione della volontà dello Stato nello campo del diritto amministrativo*, part. III, cap. I, § 60 : in Orlando, *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*) : « Le règlement est un commandement général et abstrait, émané d'un organe administratif, sans le consentement des organes législatifs. » Elle suppose implicitement la distinction des organes chargés de la législation et des organes chargés de l'administration, et convient à l'état actuel du droit public italien; — 2° celle donnée par M. Jellinek (*Gesetz und Verordnung*, p. 367-8) : « Les ordonnances sont des prescriptions générales de l'Etat, émises sans les formes de la législation. » Celle-ci semble envisager les formes plutôt que les organes; au fond, elle vise encore la même distinction que la précédente.

ou plusieurs personnes considérées successivement et particulièrement; il nomme, ou du moins il individualise les personnes auxquelles il s'applique. L'acte général est impersonnel; souvent il vise les choses principalement et n'atteint les personnes qu'à cause des choses et pour les liens que les personnes ont avec les choses; lors même qu'il s'adresse aux personnes principalement ou exclusivement, il ne nomme pas, il n'individualise pas chacune d'elles, il s'applique à une catégorie anonyme.

Le règlement est un acte général, impersonnel. On va tâcher de montrer l'importance et le sens exact de ce caractère qui sépare le règlement des innombrables actes administratifs et qui le rapproche de la loi[1].

3. I. — La distinction des actes généraux et individuels est importante au point de vue juridique comme au point de vue pratique. Elle correspond à deux situations, à deux procédés, essentiellement différents, de la puissance publique.

L'acte général satisfait un besoin permanent de la vie sociale[2]. Il sort du passé, puisque le besoin auquel il répond s'est déjà fait sentir et puisque souvent les actes individuels préparent et annoncent l'émission de la règle qu'ils impliquent; mais il est tourné vers l'avenir, et c'est dans l'avenir que ses effets doivent se développer. Il crée actuel-

1. La nécessité, pour tout acte réglementaire d'une portée générale, d'un but impersonnel, est généralement admise. Elle inspire les décisions judiciaires qui taxent d'illégalité les règlements faits au profit d'un intérêt particulier. Elle est proclamée par certains arrêts (Voir Crim. rej., 16 février 1833; S., 33, 1, 770).

La doctrine a généralement indiqué la généralité (ou le caractère impératif abstrait) comme un caractère essentiel de la norme juridique. M. Cammeo (*Della manifestazione della volontà dello stato nello campo di diritto amministrativo;* in Orlando, *Primo trattato completto di diritto amministrativo italiano*, t. III) (p. 23) cite en ce sens une littérature assez complète (notamment : D. I, III, 1, 2, 6, 8, 11; Alighieri, *de Monarchia*, I, 3; Althusius, *Politica*, X, 4; Grotius, liv. I, 3, VI, 2; Hobbes, *de Cive*, VI, 9; Rousseau, *Contrat social*, I, 6; Kant, *Principes métaphysiques du droit;* Hegel, *Philosophie du Droit*, etc.), à laquelle il convient d'ajouter : Ihering, *der Zweck im Recht*, n° 148, et surtout Duguit, *l'Etat*, 1901, surtout p. 503 et s. Dans la doctrine allemande contemporaine, Jellinek et Laband (*loc. cit.*, *infra*), tendent à exclure cette caractéristique, admise par les autres auteurs.

2. M. Jellinek (*Gesetz und Verordnung*, p. 238) observe que la constance de la vie sociale est le fondement de la généralité donnée aux règles.

lement une catégorie destinée à embrasser ultérieurement un nombre indéterminé de situations et de personnes. L'acte individuel répond à un besoin actuel et momentané ; il n'engage pas l'avenir; il ne crée pas une catégorie juridique; il constitue un simple précédent, dont la force juridique est nulle, dont l'autorité de fait est faible, qui n'acquiert d'importance que par sa répétition, c'est-à-dire par la formation d'une coutume. Et la coutume elle-même, c'est encore le passé.

De sa nature, la règle est indéfinie, indéterminée. Elle est susceptible d'être appliquée à toutes les personnes qui se trouveront placées dans les conditions qu'elle prévoit, et leur nombre est généralement[1] impossible à déterminer, dépendant de la durée pendant laquelle la règle sera en vigueur, appelé à augmenter ou à diminuer par le seul jeu de la vie sociale. Territorialement, son application est indéfinie encore, car elle gouverne les territoires annexés à celui qu'elle régissait à son apparition, et elle perd ceux qui en sont arrachés[2]. Dans le temps, son action est indéterminée le plus souvent; et si même, comme il arrive quelquefois, elle est exactement mesurée, elle ne concerne que l'avenir. L'acte général, loin d'épuiser sa force en naissant, se développe dans le temps, il est destiné à régir des personnes et des situations au sujet desquelles toute prévision précise serait téméraire[3]. — L'acte individuel a produit tout son effet dès qu'il est fait; et, s'il est vrai qu'il ait créé une situation nouvelle, son action ne va pas plus loin et la situation se développe sous l'empire, non plus de l'acte individuel, mais de la règle applicable à toutes les situations analogues. Ainsi le décret qui nomme un préfet ne produit pas d'autre effet

1. Cependant, quelques règles sont faites pour des catégories de personnes créées par la puissance publique, et dont le contenu serait facile à déterminer: ainsi la loi du 22 juillet 1893.

2. Un préfet, un maire voient aussi varier l'étendue de leur ressort territorial; ce n'est pas un effet de l'acte individuel qui les nomme; c'est l'effet de la règle générale qui régit leurs fonctions.

3. On remarquera peut-être que certaines règles sont destinées à une application très courte, comme la durée d'une fête, d'une cerémonie; même en ce cas, une différence subsiste entre l'acte individuel, dont l'effet est immédiatement accompli, et la règle, qui durera jusqu'à la fin de la fête ou la cérémonie.

que la nomination ; l'individu investi des fonctions préfectorales les exerce selon les règles qui les concernent. Puisque l'acte individuel ne produit que des effets instantanés, il ne peut être question ultérieurement de l'extension ou de la restriction de sa portée territoriale. Quant aux personnes, son effet est, par hypothèse, déterminé et limité.

Parce qu'elle est indéterminée, la règle a besoin pour son plein effet d'une adaptation à chacun des cas particuliers qu'elle concerne. L'adaptation est souvent faite par l'obéissance spontanée et silencieuse des individus. Quand elle rencontre des difficultés ou quand l'obéissance des individus ne suffit pas, des actes nouveaux[1], exécutifs ou judiciaires, deviennent nécessaires. L'acte individuel, par définition, n'a pas à être adapté, et il n'a pas à craindre les difficultés que présente souvent cette adaptation.

Au point de vue pratique, l'élaboration de la règle reste étrangère aux considérations personnelles. Du moins, elle doit l'être et peut l'être ; la règle s'oriente naturellement vers le bien public. L'acte individuel ne saurait décemment afficher une autre préoccupation ; mais son rapport avec le bien public est moins sensible, moins proche, moins fort : l'élaboration d'un code civil, même d'un règlement de police municipale intéresse le bien commun plus clairement que la nomination d'un préfet. En outre, les personnes auxquelles s'appliquera le code ou le règlement sont indéterminées, et le préfet nommé est individualisé et connu. Bien mieux, ses qualités personnelles sont déterminantes ; et peut-être les plus décisives ne sont-elles pas toujours celles que réclamerait l'intérêt général.

Dans un autre ordre d'idées, la règle est un facteur de stabilité, une garantie de liberté. Si la puissance publique ne procédait que par décisions individuelles, son travail serait colossal, n'étant pas allégé par l'obéissance spontanée des citoyens à la règle, et chaque cas devant être réglé à mesure qu'il se présente ; et elle jouirait d'une trop

1. Beaucoup d'actes individuels réalisent l'adaptation de la règle aux cas particuliers.

grande latitude[1]. L'activité des hommes, pour se déployer toute, a besoin de certitude, d'un avenir prévu, de stabilité dans les conditions qui lui sont imposées. Elle a besoin donc d'être réglée *a priori* par des dispositions générales, non point *a posteriori* par des dispositions qui lui apprendraient, trop tard, qu'elle a eu tort de s'aventurer. Elle a besoin de confiance dans les décisions qui s'imposent à elle; comment ne préférerait-elle pas les règles impersonnelles aux décisions que dictent les considérations de personnes? On voit en même temps que la liberté est intéressée à l'établissement de règles, qui, par essence, ne peuvent favoriser ou opprimer, qui, susceptibles d'applications indéfinies et imprévues, risquent de décevoir la tyrannie et d'atteindre les tyrans eux-mêmes. Les pouvoirs oppresseurs aiment mieux résoudre chaque cas isolément, toute règle les embarrasse, les contient, arrête leurs caprices. Car, changer la règle, si cela est toujours faisable, cela n'est pas d'ordinaire simple, aisé, secret et prompt; il y faut du temps, de la publicité, souvent des formalités compliquées; il s'y trouve des obstacles qui préviennent l'arbitraire, qui empêchent les modifications réclamées par un intérêt particulier. Violer la règle, cela mérite réflexion, cela n'est pas dépourvu de sanctions morales et autres[2]. La coutume supporte plus aisément les modifications et les violations[3].

1. Ce n'est pas tout; la puissance publique trouve dans les règles une protection nécessaire contre les influences qui essaient de l'opprimer. Un administrateur soucieux du bien public est heureux de pouvoir opposer aux solliciteurs le règlement ou la loi qui les écarte, quand il aurait beaucoup de peine ou de danger à refuser un acte, même contraire à la tradition, qui ne serait contraire à aucune règle obligatoire.

2. Tout cela explique, ce qui semble paradoxal, que les régimes de liberté possèdent beaucoup de lois et de règlements. La liberté ne trouverait pas des garanties suffisantes dans l'absence ou la rareté des règles; elle serait trop exposée à l'arbitraire de la puissance publique et des particuliers. Le problème, surtout pour une civilisation un peu avancée, ne se résout donc pas par la suppression des règles, mais par leur orientation. Ce besoin de règles est si fort que, quand la règle n'est pas fournie par la puissance publique qualifiée à cet effet, la doctrine et la jurisprudence s'efforcent de la créer ou de la découvrir.

3. Il ne s'ensuit pas que les actes individuels doivent disparaître, ou à peu près, à mesure que la liberté se développe. Ils demeurent nécessaires pour l'adaptation de la règle aux cas qui se présentent, adaptation qui réclame souvent un acte de la puissance publique, qui ne peut pas toujours se faire

4. La classification des actes généraux et des actes individuels a donc une réalité, un fondement juridiques. Son importance ne doit être ni exagérée ni rabaissée.

On n'y verra rien de plus qu'une classification, c'est-à-dire un procédé, et je dirai que son emploi n'est pas exempt de difficultés. Mais ce procédé, duquel on sait déjà qu'il est plus légitime dans le droit que dans les sciences naturelles, ne sert pas seulement à mettre de l'ordre dans les faits étudiés. Il révèle des situations dignes de remarque, car le droit de prendre des mesures individuelles et le droit d'émettre des règles générales ne sont pas soumis au même régime légal. On n'objectera pas que souvent la règle est soit la formule officielle donnée à une coutume longtemps suivie, soit la divulgation solennelle des principes appliqués par de nombreux actes individuels. Car cette solennisation est un fait capital, et dans l'ordre juridique une différence immense sépare la règle promulguée de la règle coutumière.

5. II. — Pour entendre exactement la distinction des actes généraux et des actes individuels et ainsi le premier caractère du règlement, deux observations sont nécessaires : la généralité de la règle n'est pas l'universalité absolue ; le critérium de généralité doit être rigoureusement appliqué.

6. 1° La règle est générale sans être universelle et absolue. Elle concerne des catégories et non des individus : elle ne s'applique pas nécessairement à toute la nation. Sa généralité est plus ou moins étendue[1].

Ceci ne signifie pas seulement que les règlements ne s'appliquent en fait qu'à un certain nombre de personnes ; par exemple, qu'un arrêté sur la chasse ne concerne réellement qu'une faible partie de la population ; en droit, cette circonstance est indifférente, et le règlement est universel s'il

par l'obéissance des citoyens, et qui, d'ailleurs, n'obtient pas toujours une parfaite docilité. Ils sont encore nécessaires, parce qu'ils pourvoient souvent aux besoins immédiats de la vie sociale, aux besoins nouveaux, et permettent d'attendre et d'élaborer la règle. Enfin, l'Administration, pour agir et pour accepter la responsabilité de ses actes, réclame une liberté inconciliable avec des règles trop nombreuses et trop précises.

1. Il est sans doute inutile de montrer que le jugement concerne des individus et non une catégorie.

statue sur une situation dans laquelle un individu quelconque peut se trouver à un moment donné ; — ni que les règlements des personnes administratives subordonnées (départements, communes) ne s'appliquent que sur un territoire déterminé, et aux personnes qui s'y trouvent ; ce territoire étant le seul qui soit au regard de la personne administrative, son acte est général s'il s'y applique sans restriction, et, d'autre part, toute personne peut à un moment se trouver sur le territoire en question.

Certains règlements, beaucoup de règlements ne sont susceptibles, par leur nature intrinsèque ou en vertu de la loi, que d'une application partielle, soit quant au territoire, soit quant à la population.

Le décret du 2 octobre 1888 ne concerne que les étrangers; et, s'il est vrai que tout Français peut devenir étranger, il est encore plus vrai que le décret suppose nécessairement la distinction des qualités de Français et d'étranger, et par sa nature même n'est susceptible d'application qu'à un petit nombre des personnes établies sur le territoire français. Les règlements relatifs aux élections ne concernent que les électeurs, c'est-à-dire une fraction limitée de la nation, de laquelle certains éléments sont exclus. Les règlements relatifs à un cours d'eau ne s'appliquent qu'à une région déterminée ; de même ceux qui s'occupent des douanes, de la police sanitaire aux frontières. La moindre réflexion fera découvrir une foule innombrable de règlements de tout ordre, dans l'État et dans les autres personnes administratives, dont l'application est nécessairement restreinte, soit au point de vue du territoire, soit au point de vue des personnes.

Il n'en est pas autrement des lois, et les mêmes matières pourraient être données en exemples. A côté des lois qui sont susceptibles théoriquement d'une application générale, beaucoup d'autres ne s'appliquent qu'aux étrangers, au sexe masculin ou au sexe féminin, aux majeurs ou aux mineurs ; beaucoup ne s'appliquent qu'à un territoire limité, ainsi les lois sur les douanes, sur la police sanitaire aux frontières, etc.

On exagère donc un peu lorsqu'on dit de la loi et du règlement

ment que leur caractéristique est la généralité. Souvent, ils ne s'appliquent en fait qu'à un petit nombre de personnes, parce que la situation qu'ils prévoient, beaucoup de personnes ne s'y trouvent jamais; leur généralité consiste alors en la possibilité théorique pour tout homme de se trouver un jour ou l'autre dans la situation prévue. En outre, un assez grand nombre de règles ne sont, à raison de leur nature même, applicables qu'à des catégories limitées, quelquefois à des catégories très étroites[1].

La règle est impersonnelle plutôt que générale[2] et l'étendue effective de son application est sans conséquence pour son caractère. Elle est et demeure règle si elle concerne une catégorie et non des individus[3].

7. Ainsi le règlement d'organisation, celui qui concerne un service public, un ministère, les bureaux de la préfecture ou de la commune, etc., est un véritable règlement.

Il en réunit les caractères, puisqu'il contient des règles et que ces règles sont, par hypothèse, imposées par une autorité publique qui n'est pas le Parlement. Ces deux derniers points ne sont pas contestés, et le doute n'est concevable que pour le premier, pour le caractère de règle.

On dira peut-être que, si le règlement d'organisation contenait une règle au sens propre du mot, cette règle s'adresserait à la personne administrative qui s'organise[4]; que, cette

1. Ce serait un travail amusant, et que le lecteur fera aisément, de classer les lois et règlements dans l'ordre d'une généralité décroissante. On arriverait à des résultats assez curieux; ainsi, la loi du 16 décembre 1887, qui applique aux sénateurs les règles d'incompatibilité existantes pour la Chambre des députés s'applique aux seuls sénateurs, moins les inamovibles, c'est-à-dire à moins de trois cents personnes. Qu'on songe encore aux règlements municipaux faits pour les propriétaires des communes toutes petites; aux crimes et délits qui ne peuvent être commis que par certaines personnes, comme le déni de justice, aux lois qui règlent la déchéance ou la démission d'office de tel agent administratif élu ou nommé, etc.

2. On comprend que le caractère réglementaire ait été reconnu à un acte judiciaire qui visait, en un huissier, la fonction perpétuelle et transmissible (Civ. cass., 7 juillet 1817; S, 17, 1, 347).

3. Le juge a quelquefois à dire si un acte possède une portée assez étendue pour que le caractère réglementaire existe. Ce caractère a été reconnu à un décret relatif aux eaux qui intéressait cinq cents habitants et treize usines (C. d'Etat, 26 décembre 1879; R., 858).

4. Je donne à l'objection sa forme la plus grave, en supposant que le règlement d'organisation est fait par les autorités de la personne administrative

personne ne pouvant se donner des règles qui l'obligent juridiquement, le règlement en ce sens est contradictoire impossible[1].

Pour réfuter l'objection, il n'est pas nécessaire d'en montrer les conséquences inacceptables; de dire que le règlement d'organisation doit être ou un acte général ou un acte individuel et qu'il n'est sûrement pas un acte individuel; d'ajouter que si le caractère réglementaire lui est refusé, même le caractère d'acte administratif et, en définitive, tout caractère juridique lui manque. Il n'est même pas nécessaire d'observer que les lois d'organisation ont sans conteste le caractère législatif.

Le règlement d'organisation a au moins pour objet de déterminer le rôle et la condition des agents administratifs. Or ceux-ci sont en même temps et avant tout des particuliers; en s'appliquant à eux, le règlement s'applique à des hommes, non pas seulement à la personne administrative; il dit dans quelle mesure ils restent des particuliers, dans quelle mesure ils sont des fonctionnaires, dans quelle mesure, sous quelles conditions et avec quels effets ils exercent les droits de la personne administrative, ont en cette qualité des facultés ou des obligations particulières.

Ce n'est pas tout. Il est très rare qu'un règlement se borne à *organiser*, dans le sens le plus strict du mot. Presque toujours, et parce que l'organisation d'un service public intéresse assez directement les particuliers appelés à entrer en contact avec le service public, le règlement d'organisation a, relativement aux particuliers, des effets immédiats. Déterminer à quels fonctionnaires le particulier doit s'adresser pour tel objet, quelles formalités il doit observer dans ce but et ainsi de suite, c'est organiser le service, c'est aussi s'occuper des particuliers. Et qu'on ne dise pas, rappelant

qu'il intéresse, par l'Etat pour un de ses services. L'objection serait plus facile à écarter dans toute autre hypothèse, comme si l'Etat réglait un service dépendant de la commune ou du département.

1. C'est une question fort discutée, surtout entre les juristes allemands, que de savoir si la puissance publique et spécialement l'Etat, peut s'imposer des règles obligatoires. La solution de cette question qui concerne la loi comme le règlement n'est pas indispensable pour la difficulté examinée.

une remarque faite plus haut, que le règlement d'organisation a pour objet immédiat le service; le service en soi n'est rien, ne doit être rien; il n'est concevable que comme moyen mis à la disposition des particuliers, et toute règle qui le concerne touche en même temps le public[1].

Enfin l'objection implique un classement aisé à faire entre les règlements d'organisation et les autres. En réalité, l'opération serait difficile, impossible en beaucoup de cas. On s'en rendra compte par la plus sommaire réflexion appliquée à une foule d'actes relatifs aux finances, à la dette publique, à l'armée, etc.

8. 2° Le caractère de généralité ou mieux d'impersonnalité étant ainsi conçu, il reste à dire que le critérium doit être appliquée strictement et que, dans son application, les effets immédiats de l'acte, non ses conséquences plus ou moins lointaines, doivent être envisagés.

9. *A.* — Le critérium doit être appliqué strictement, tel qu'il a été formulé plus haut. La disposition n'est générale, impersonnelle, que si elle concerne une catégorie, une collection, plus ou moins déterminée, de personnes non individualisées. Elle est spéciale, et par conséquent elle n'est pas réglementaire, si elle vise une ou plusieurs personnes individualisées, une situation individuelle, envisagée, ne fût-ce qu'un moment, le temps de la décision, à part des autres situations semblables. Un acte qui, par le total de ses dispositions particulières, et non par une disposition d'ensemble, embrasse tous et chacun des individus d'une catégorie, constitue une série d'actes spéciaux et non pas un acte réglementaire. Ainsi l'acte qui nomme ou renouvelle tous les membres d'un corps, tous les agents d'un service, qui pourvoit à toutes les fonctions ou emplois qui ont un nombre limité de titulaires, est un acte complexe et étendu, mais un acte individuel. De même l'acte qui concerne un groupe d'hommes, formant ensemble une seule situation, tels des copropriétaires pendant l'indivision. — D'ailleurs, pour que

1. Je n'ajoute pas que le règlement d'organisation intéresse encore les particuliers qui songent à devenir agents du service envisagé. Ceci est vraiment un effet éloigné, indirect.

l'acte soit individuel, il n'est pas nécessaire que la ou les personnes qu'il concerne y soient désignées par leur nom, il suffit que chacune d'elles y soit individualisée, envisagée individuellement, fût-ce par une circonstance étrangère à sa personnalité physique, même susceptible d'être modifiée, ou par une qualité même susceptible d'être transmise, par exemple la qualité du propriétaire de tel objet. Il n'importe, enfin, que l'acte concerne une personne physique ou une personne morale de l'ordre privé ou de l'ordre public[1]. Cependant, les actes relatifs à une personne administrative exigent quelques explications supplémentaires.

Au contraire, une disposition est générale si elle s'applique à une catégorie comme telle, sans considération des individus qui la composent actuellement. Il n'importe que la catégorie soit nombreuse ou restreinte, qu'elle soit susceptible ou non de s'accroître. La loi qui organise la police dans les villes dont la population dépasse 40.000 âmes, est une disposition générale, bien qu'elle concerne seulement quelques communes : le règlement municipal fait pour une commune de vingt habitants est aussi une mesure générale. La disposition est générale encore si, au lieu de concerner des personnes, elle vise une chose, matérielle ou immatérielle. Ainsi l'acte qui définit les droits d'une usine sur un cours d'eau[2], l'acte qui fixe les attributions d'un fonctionnaire même unique, tel le Ministre de la Guerre ou le directeur général de l'Enregistrement, sont des actes généraux. Ils ne concernent pas l'individu qui est en ce moment propriétaire de l'usine, titulaire du ministère ou de la direction ; ou, plus exactement, ils ne le concernent pas dans sa personnalité individuelle ; ils ne l'atteignent qu'indirectement, comme à travers l'usine qu'il possède, la fonction qu'il exerce. Et ils atteindront de même quiconque possédera l'usine ou exercera la fonction. Ils sont bien imperson-

1. Ce n'est pas le lieu d'examiner si les personnes morales ont juridiquement une existence réelle et propre. La doctrine traditionnelle me paraît ne pas avoir été décisivement réfutée.
2. La pratique appelle cet acte un règlement d'usine.

nels[1]. Leur portée est sans doute modeste, beaucoup moindre que les règlements relatifs à toutes les fonctions publiques, à toutes les usines, à tous les cours d'eau. Mais ce n'est pas la partie effective de l'acte qui en détermine la nature individuelle ou réglementaire ; les règlements municipaux ont la même nature dans les grandes et dans les petites communes.

A plus forte raison, le caractère impersonnel existe-t-il dans les actes qui déclarent l'utilité publique en vue de l'expropriation, qui délimitent le domaine public, etc.

10. On ne niera pas que l'application exacte du critérium ne soit susceptible de conséquences un peu singulières en apparence. Pour interdire les dépôts de fumier en bordure de la voie publique, le maire d'une petite commune a deux procédés à sa disposition : défendre en général tout dépôt de ce genre, adresser une prohibition nominative à chaque propriétaire. Le premier aboutit à un acte réglementaire, le second à une série d'actes individuels. Cela n'est pas si surprenant, et on a vu que les deux procédés sont fort différents l'un de l'autre.

11. *B.* — La classification, facile à faire en général, devient assez délicate dans quelques cas. Ainsi pour les actes relatifs aux personnes morales, accomplis par une personne dont l'autorité est supérieure[2], quand l'État, par exemple, permet à une commune d'établir un octroi. Les actes de ce genre semblent individuels, parce qu'ils concernent immédiatement une personne juridique parfaitement définie et même désignée par son nom. Pourtant ces actes sont appelés à une application sur les particuliers qui auront à acquitter les taxes pour toutes les denrées prévues au tarif qu'ils feront entrer dans la commune ; les actes ne cessent-ils pas,

1. On n'essaiera pas de distinguer entre les deux exemples donnés, et de dire : l'acte relatif à la fonction est général, parce qu'il est relatif au fonctionnement du service public, et que le service public est impersonnel ; l'acte relatif à l'usine est individuel, parce qu'il est relatif à l'exercice du droit de propriété, et que ce droit est essentiellement individuel. La question n'est pas là ; il s'agit de déterminer le caractère individuel ou général, non pas de l'objet auquel l'acte s'applique, mais de l'acte lui-même.

2. S'il s'agit d'un acte accompli par les agents de la personne administrative, leur caractère est apparent ; aucune difficulté ne s'élève.

considérés de ce côté, de concerner une seule personne? ne sont-ils pas impersonnels et généraux? non pas seulement en ce sens que tous les habitants de la commune auront à en subir, de façon vague et imprécise, les conséquences de tout genre, ce qui est vrai de tous les actes de l'administration communale, dont l'effet s'étend à tous les membres actuels et futurs de la commune; mais encore, et c'est là l'important, en ce sens que la taxe d'octroi est applicable à toute denrée introduite par un individu quelconque.

Les doutes de ce genre paraissent devoir être levés par l'observation qui a été faite plus haut au sujet du critérium et qui, d'ailleurs, a une portée générale : pour apprécier le caractère d'un acte juridique, il faut le considérer en lui-même, sans s'occuper des effets lointains dont il est susceptible. C'est la seule manière de déterminer exactement sa nature, et d'éviter les inextricables difficultés auxquelles donnerait lieu une appréciation plus étendue. En réalité, tous les actes de la puissance publique s'adressent à une collectivité et sont appelés, de façon plus ou moins lointaine, à un effet général. La nomination d'un préfet, acte éminemment individuel, l'investit d'attributions qu'il exerce envers tout le monde, lui confère une qualité dont les effets sont universels; partout et pour tous, le préfet est un préfet[1]. Toute règle générale, à l'inverse, aboutit à des cas particuliers. Ces remarques sont justes en tant qu'elles rappellent les vrais caractères des classifications, procédés qui visent à l'ordre et à la clarté, sans prétendre à une réalité objective. Elles ne permettent pas de nier ou d'ébranler la classification.

La seule question à poser et à résoudre est si l'acte concerne immédiatement une personne (même morale) désignée ou une catégorie. L'acte qui autorise telle commune à établir un octroi est donc un acte individuel. Il est vrai que cet acte sera suivi, autrefois il les comprenait, de règlements qui mettront en application la décision individuelle;

1. Sauf, cependant, les conséquences de la compétence territoriale. On montrerait de même que l'acte d'un particulier, une transmission de propriété par exemple, a des effets généraux.

celle-ci demeurera distincte et gardera ses caractères propres.

La solution serait différente si l'autorité supérieure était appelée à faire elle-même ces règlements; on aurait alors, juxtaposés et concertés pour un même but — le cas est très fréquent — des actes généraux et des actes individuels, chacun d'eux gardant malgré son voisinage, son lien avec les autres, les caractères qui lui appartiennent.

On résoudra par les mêmes principes d'autres questions concernant des personnes physiques ou encore des personnes morales, pour lesquelles les mêmes doutes sont plus faciles à dissiper; par exemple, les concessions sur le domaine public. La concession du droit de pêche est assurément un acte individuel; celle d'un chemin de fer est de la même nature, bien que l'acte de concession règle aussi les rapports du concessionnaire avec le public, les conditions de son exploitation commerciale. A côté de l'acte individuel, distinct de lui, se trouve une règle générale et impersonnelle. Elle est impersonnelle, puisque, dans le rapport auquel elle s'applique, si l'un des termes (le concessionnaire) est connu, l'autre (le public) n'est pas déterminé.

Voici un dernier cas : l'acte qui classe les préfectures[1] au point de vue des traitements. Il est général, bien qu'il vise successivement toutes les préfectures, car il ne désigne aucune personne. Plus encore, l'acte qui ferait passer une préfecture d'une classe dans l'autre serait général, pour le même motif. Sans doute ces actes intéressent les préfets; mais ce n'est pas eux qu'ils visent immédiatement, et ce critérium est décisif. Ces actes ont pour objet le fonctionnement du service, et le service est impersonnel.

II

12. Parce qu'elle émane d'une autorité publique, la règle contenue dans le règlement diffère et des devoirs qui

1. Ou toutes autres fonctions classées territorialement.

résultent du contrat et des obligations auxquelles les hommes se soumettent dans les collectivités laissées en dehors de l'ordre juridique. Le contrat exclut l'idée d'autorité, et nulle autorité n'existe si elle n'est comprise par les lois de l'État dans l'ordre juridique. Aux deux points de vue, la volonté de l'État est toute-puissante.

13. I. — Avant tout, constatons que le pouvoir de faire des règlements, à quelque agent que l'exercice en soit confié, appartient à des personnes morales, à des collectivités, qui trouvent en lui un des procédés de leur action, un moyen de réaliser leur but. Entre les individus, le droit français actuel ne tolère plus des rapports d'autorité, de subordination et de hiérarchie; il n'admet que des relations d'égalité, dont la force obligatoire découle des volontés concertées. Seule, la collectivité, antérieure, postérieure, supérieure aux individus qui la composent à un moment donné, peut, pour assurer sa permanence, pour remplir son but perpétuel, réclamer et exercer, à l'égard des particuliers, un pouvoir de commandement. Aucun agent, assemblée ou fonctionnaire, ne possède en propre les pouvoirs qu'il exerce; tout agent est au service d'une personne morale, d'une collectivité, qui est le véritable titulaire des droits exercés.

Parfois, le contrat se forme dans des conditions telles que le consentement semble faire place à l'autorité. L'ouvrier qui entre dans une grande usine est assujetti au règlement d'atelier, qui détermine ses droits et ses obligations, sans le discuter ni peut-être l'examiner; n'est-il pas subordonné à la volonté du patron? L'employé d'une grande compagnie commerciale, industrielle ou financière, est dans le même cas. Cependant, le rapport établi est de nature contractuelle[1], dans son principe et son essence, sinon dans ses détails; et cela est l'essentiel : où trouver un contrat dans la formation duquel une volonté n'ait pas joué un rôle prépondérant? L'avantage que des circonstances diverses donnent à l'un des contractants n'est pas incom-

1. Trib. Grenoble, 23 janvier 1893; S., 95, 1, 253.

patible avec la nature contractuelle du rapport. De même, les règlements faits par le directeur d'un casino[1] ou d'un établissement thermal[2] ne sont que des actes privés et ne créent que des rapports contractuels entre leur auteur et les particuliers qui fréquentent l'établissement.

14. Ceci posé, il reste le plus important et le plus difficile : la détermination des collectivités auxquelles appartient le pouvoir de commander, le pouvoir réglementaire.

La question est importante : de sa solution dépend le régime légal — et même, dans une certaine mesure, la force obligatoire — de règles nombreuses, car, même dans une société réfractaire à l'association, les collectivités sont nombreuses. Elle est difficile : entre les nombreuses collectivités, les ressemblances et les différences s'enchevêtrent et ne permettent guère une classification tout à fait satisfaisante.

Elle est tranchée, dans le droit français actuel, par voie d'autorité, par la volonté toute-puissante de l'État, de la collectivité suprême, qui affirme ses droits irrésistibles et qui accorde ou refuse librement aux autres collectivités contenues en lui le pouvoir de commander et les attributs du droit public.

Elle ne pouvait pas être tranchée autrement.

15. La nature des choses ne suggère aucun principe impératif. Il est aisé et courant d'opposer le droit privé au droit public, il est moins facile de pousser la distinction jusqu'aux extrémités du domaine juridique dans tous les sens. Les deux branches se rejoignent et se confondent dans bien des cas, et même on conçoit la possibilité de nier jusqu'à un certain point la distinction. Rien de plus simple que de mettre face à face l'individu et la collectivité, mais où commence la collectivité ? N'est-ce point dès que deux individus ont conclu un contrat ? Ils ont créé ainsi une règle qui est sortie de la conscience individuelle, qui s'impose simultanément — il n'importe que les formules et les conséquences

1. Douai, 28 janvier 1895 ; S., 96, 2, 70,
2. Besançon, 2 décembre 1896 ; S., 97, 2, 281.

soient différentes pour les deux parties[1] — aux contractants ; une règle que la loi reconnaît, de laquelle le Code civil[2] proclame qu'elle *tient lieu de loi* aux contractants. Une fois née, cette règle échappe à la volonté unilatérale ; au besoin, elle la contraint.

Il est vrai que l'origine de la règle est le contrat, et le contrat est volontaire, non impératif. Mais il n'importe guère ; sans même rechercher si la société, armée du pouvoir de commander, n'a pas une origine volontaire, sans prouver que, du moins, l'individu est dans une certaine mesure libre de rester dans une collectivité ou d'en sortir, sans insister sur le consentement tacite que, dans un régime représentatif, les représentants sont réputés avoir donné par avance aux actes de leurs représentants, il suffira de dire que l'origine de la règle n'est pas en question ; c'est la règle elle-même qui est étudiée : elle est obligatoire et sa force vient d'un contrat comme elle viendrait d'un commandement. Elle produit ses effets à l'égard des contractants et même d'autres personnes qui succèdent à leur condition (héritiers, créanciers chirographaires).

La remarque devient plus frappante[3] quand on l'applique au contrat de société. C'est le contrat le plus intéressant, parce qu'il englobe un plus grand nombre de personnes, parfois, ainsi dans le cas de société anonyme, un très grand nombre de personnes. Il ressemble aux collectivités du droit public : comme elles, il constitue des personnes collectives ; ses applications sont pratiquement très inégales en importance ; le rôle du consentement individuel y est à peu près

1. Il résulte cependant de cette remarque que le contrat, en général, règle des situations individuelles. C'est une raison de plus pour lui refuser le caractère réglementaire ; ce n'est pas une raison pour refuser d'examiner le point envisagé. Au reste, la remarque n'est pas vraie pour tous les contrats ; les statuts d'une association de bienfaisance, d'art, etc., sont tout à fait impersonnels, et la différence de ces statuts et d'un règlement doit être fondée autrement.

2. Art. 1134.

3. On pourrait remarquer que les contrats sont susceptibles d'être rangés dans un ordre tel que le caractère individuel aille en décroissant et le caractère collectif ou social en croissant. La vente, la société en nom collectif sont nettement individuelles ; la société anonyme l'est beaucoup moins ; l'association artistique l'est très peu.

le même, soit pour la formation du rapport, soit dans la suite. Une société anonyme rassemble des gens qui ne se connaîtront jamais, dont beaucoup n'assisteront jamais aux assemblées générales, dont la minorité devra subir les décisions adoptées par la majorité, tout comme dans une collectivité politique. Une différence semble irréductible : l'associé ne peut rompre le lien qui l'attache à la collectivité privée, du moins il ne peut que se substituer un remplaçant; le membre d'une société politique peut l'abandonner à son gré. Ceci, pourtant, n'est pas complètement exact : l'homme n'a pas toujours été libre de quitter l'État auquel l'attachait l'allégeance perpétuelle, pas même la commune en laquelle survécurent longtemps les caractères de l'État. Les restrictions acceptées par l'ancien droit ont laissé des traces, parfois très importantes, dans les législations modernes; elles ne sont pas inconnues du droit français contemporain.

Au reste, la différence, même pleinement vraie, ne suffirait pas pour marquer la frontière entre l'association privée et l'association politique; elle est trop peu significative. Bien plus, à première vue, il devrait être plus aisé de rompre un contrat que de se libérer d'un rapport d'autorité; et la différence semble faite au rebours de la nature des choses.

Faisons un pas de plus, et, quittant les associations à but pécuniaire, considérons les associations dont le but est l'assistance, la science, l'art, un but intellectuel ou moral, immatériel en un mot. Nous voici bien près de l'association politique. Le consentement réciproque y est réduit d'ordinaire à un rôle assez petit, en ce sens qu'un associé entre ou sort d'ordinaire moyennant des conditions très simples et où le consentement formel des autres associés ne figure pas. L'activité des associés est gouvernée par des statuts, œuvre de la majorité. Les avantages offerts aux associés ressemblent fort à ceux que procurent les collectivités politiques : garanties contre la misère et la souffrance, protection contre la force, moyens de perfectionnement intellectuel et moral. Les sanctions ressemblent à celles des collectivités politiques, elles consistent en la privation totale ou partielle des avan-

tages promis, dans une diminution des droits sociaux, dans une amende qui aggrave la quote-part des charges, et, si la radiation y figure souvent, la mort civile, la perte de la nationalité ou de ses conséquences, comme sanctions des manquements graves à la loi politique, ne sont pas inconnues. On verra, d'ailleurs, que les règlements que se donnent les Chambres législatives et plus généralement les assemblées délibérantes possèdent une réelle force obligatoire; ils ne diffèrent guère, si on néglige le caractère de leur auteur, des statuts d'une association.

Même parmi ces associations, il y en a qui sont tout à fait voisines des collectivités politiques, à cause de l'intervention directe de l'Etat dans leur formation et jusque dans leur fonctionnement.

16. A défaut de la nature des choses, l'importance des règles n'est pas un indice sûr. Voici une petite commune, sa population ne dépasse pas quelques dizaines d'habitants, son territoire embrasse quelques hectares. Elle possède le pouvoir réglementaire. Voici les statuts du Comptoir National d'Escompte ou du Crédit Lyonnais, sans parler même de ceux de la Banque de France ou du Crédit Foncier pour lesquels l'intervention de l'Etat introduit un élément que je veux éliminer. Ces statuts ont un caractère purement privé, contractuel, et le nom de règlement ne leur est reconnu par personne. Ils sont pourtant beaucoup plus importants que nombre de règlements communaux, à quelque point de vue qu'on les considère, territoire, nombre des personnes intéressées, influence sur la vie générale du pays. Ils l'emportent encore sur un grand nombre d'arrêtés préfectoraux; les arrêtés sur la chasse pourraient être modifiés de fond en comble sans que l'émotion atteignît plus de quelques milliers de Français; un département où l'une des grandes Banques fonde ou supprime ses comptoirs, où elle entreprend des opérations nouvelles ou renonce à celles qu'elle avait entreprises, est fortement intéressé dans de pareils actes. Souvent même on jugera que ces statuts sont plus considérables que tels règlements présidentiels : la fondation ou la disparition d'un de ces établissements a plus de conséquences

graves que le classement des préfectures ou l'organisation de l'Institut archéologique du Caire.

17. On songera peut-être aux sanctions qui garantissent les règles, en remarquant de prime abord que les sanctions pénales ne sont accordées qu'aux règlements administratifs; les règles privées en sont dépourvues. Il est vrai, mais tous les règlements administratifs ne jouissent pas des sanctions pénales, et ils en ont d'autres. Dans l'ordre civil, judiciaire, administratif, disciplinaire, les règlements produisent des effets importants, plus importants que les sanctions pénales, d'ordinaire assez faibles. Le critérium est donc insuffisant.

18. De même, la règle privée n'est pas caractérisée par un but pécuniaire, car les règlements d'une grande industrie recherchent aussi le bon ordre; un grand nombre d'associations privées ont un but charitable, scientifique, religieux, désintéressé en un mot. Beaucoup de règlements administratifs, ainsi ceux qui concernent les recettes et les dépenses des personnes administratives, ont un but pécuniaire.

19. Les effets produits ne sont pas essentiellement différents, au moins en ce qui concerne les rapports des particuliers avec les collectivités. Beaucoup de règlements administratifs fixent les relations que les particuliers entretiendront avec les administrations publiques, et beaucoup de statuts ou de règlements privés règlent les conditions et les procédés moyennant lesquels les particuliers obtiendront les services rendus par telle Banque, par exemple. N'y a-t-il pas pourtant une différence irréductible? une règle privée s'applique à ceux qui veulent entrer dans un rapport contractuel, mais à ceux-là seuls, et, quand elle s'applique, elle gouverne seulement les rapports établis entre l'auteur de la règle et celui qui en a accepté le joug. Aux deux points de vue, le règlement administratif est différent. Il s'applique à tous ceux qui habitent un territoire ou qui se trouvent dans une situation définie, et il constitue une règle non seulement pour l'Administration et le particulier, mais pour les rapports entre les particuliers. Le premier point, toutefois, est moins sensible que le second : il y a toujours une part faite à la volonté dans

l'habitation sur tel territoire, dans l'exercice de telle profession, dans la possession de telle condition, bien que la volonté soit souvent déterminée par les difficultés d'être autrement; et des difficultés analogues existent pour des règles privées. Théoriquement, je puis m'abstenir de faire escompter mon papier, de m'embarquer sur un paquebot des Messageries Maritimes pour aller au Tonkin, où m'appellent mes affaires; pratiquement, je ne puis m'abstenir sans courir de grands risques, sans nuire à mes intérêts, sans me priver de bien-être, de commodité, de rapidité. La chose est encore plus sensible quand il s'agit de monopoles résultant d'une concession de la puissance publique ou d'un brevet : comment m'abstenir toujours d'aller en chemin de fer? De même, théoriquement, j'ai la liberté de quitter la commune, le département, l'État que j'y habite, et de n'y jamais rentrer; cette liberté, pourtant, n'est pas d'un usage aisé. On conviendra même qu'il est plus difficile de déplacer définitivement son domicile que de ne pas aller au Tonkin. Mais on ne saurait accepter un critérium aussi vague qu'un degré différent dans une difficulté toute pratique.

Le second point est plus précis. La règle privée reste toujours sous l'empire du principe que formule l'article 1165 du Code civil : les effets juridiques sont limités aux contractants et à leurs ayants cause. Le règlement administratif détermine la conduite de chacun abstraitement, ou, ce qui revient au même, envers tout le monde. Sa violation oblige peut-être, si elle lèse un droit particulier, à une réparation, alors qu'aucun lien contractuel ne préexistait. Ceci, à vrai dire, ne se produira pas dans tous les cas, et souvent la sanction du règlement administratif consistera dans des peines disciplinaires ou criminelles, dans l'intervention des supérieurs hiérarchiques. Il n'importe, car rien de tout cela n'est vrai des règles privées[1]. Mais pourquoi le règlement détermine-t-il la conduite de chacun envers tous et de tous envers chacun? Parce qu'il est la manifestation du pouvoir

1. On n'objectera pas que les peines disciplinaires existent aussi dans une grande organisation commerciale ou industrielle. Ici la règle est fournie par le contrat de travail.

de commander et que, par conséquent, il s'impose aux volontés individuelles sans demander leur consentement. La règle privée, relation entre égaux, étrangère à la puissance publique, ne s'établit que par le concours des volontés et dans les limites de ce concours.

20. C'est là l'essentiel que rien ne peut remplacer. La règle privée et le règlement administratif, malgré des ressemblances très nombreuses et très importantes, diffèrent ici de façon irréductible. L'un et l'autre se présentent sous les apparences d'une règle avec laquelle quiconque prend contact lorsqu'il entre dans une situation donnée, sans jamais y être obligé théoriquement. Lorsque le contact est pris, la situation qui en résulte n'est pas la même dans les deux cas ; s'agit-il d'une règle privée, c'est une situation contractuelle, car, en dépit des inégalités de fait créées par la vie économique, la loi civile considère également le consentement du moindre particulier et de la Banque la plus puissante ; s'agit-il d'un règlement administratif, aucun contrat ne se forme entre le particulier placé sous son empire et la personne administrative qui en est l'auteur. La notion d'autorité y subsiste intacte, tandis qu'elle est absente de l'autre rapport.

21. Le pouvoir de commander comprend naturellement et même nécessairement le pouvoir réglementaire, le droit d'émettre des règles générales.

Psychologiquement[1], il est impossible d'assujettir une volonté à une autre volonté de façon telle que la première n'ait jamais qu'à exécuter l'ordre de celle-ci. Juridiquement, il en est de même; la séparation analytique de la règle et de l'exécution est irréalisable de façon absolue. Nulle règle n'est si détaillée qu'elle n'admette une règle inférieure que l'agent d'exécution est invinciblement amené à établir. Comment refuser à une activité la faculté de régler son fonctionnement, de s'organiser? La chose est en quelque sorte instinctive ; elle existe partout à des degrés divers et avec des caractères différents, non seulement dans les personnes administratives, mais dans la grande propriété, la

1. Comp. Jellinek, Gesetz und Verordnung, p. 369 et s.

grande industrie, le grand commerce, et jusqu'aux plus humbles degrés de l'activité humaine.

Qu'est-ce que la règle, le plus souvent? L'élément commun retrouvé dans un grand nombre d'actes individuels, le principe plus ou moins conscient qui oriente les actes individuels vers le but collectif. Comment l'Administration n'aurait-elle pas le droit de dégager l'élément commun, puisqu'elle a fait les actes où il se trouve; de promulguer le principe, puisqu'elle l'applique? Objectera-t-on la séparation des pouvoirs? M. Hauriou a montré que toute autorité exerce dans une mesure variable les trois pouvoirs[1].

Cette promulgation ne peut qu'être approuvée. Scientifiquement[2], l'émission d'une règle générale est sans aucun doute un procédé supérieur; il l'emporte sur la méthode des décisions particulières, comme la généralisation sur l'étude des cas particuliers. Le progrès général est habituellement accompagné d'une législation de plus en plus considérable, et il n'est pas douteux que l'élaboration d'une règle générale exige un effort intellectuel plus puissant que l'accumulation des solutions individuelles. Pratiquement, le procédé des règles générales est encore plus avantageux. L'Administration y trouve un programme net, une ligne de conduite bien tracée, des garanties contre ses entraînements et ses tentations, les causes principales de l'esprit de suite, une protection aussi contre les sollicitations injustes dont elle est si fréquemment la victime[3]. Et c'est pour les citoyens surtout que le procédé législatif ou réglementaire est précieux. Il les avertit avant de les atteindre, il les soumet tous à un régime uniforme, il les garantit contre les décisions que dicte la faveur ou la haine.

Enfin, lorsque l'État consent à décentraliser, sa concession serait incomplète et inutile si elle ne comprenait pas le pou-

1. *Précis de droit administratif*, 4e éd., p. 19.

2. Je n'entends pas discuter ici la question célèbre de la codification, ni trancher le débat entre les partisans d'une législation précise et ceux d'une coutume étendue.

3. Il ne faut pas exagérer ceci. Certainement, l'Administration gardera toujours une grande liberté d'action; par exemple, le Gouvernement se gardera de soumettre à des règles trop précises la nomination des préfets ou leurs rapports avec les ministres.

voir réglementaire. Les autres personnes administratives seraient alors privées d'un procédé d'action dont les avantages viennent d'être montrés; elles ne pourraient profiter suffisamment de la décentralisation. Plus encore : confinées dans les mesures individuelles, elles prendraient de mauvaises habitudes et administreraient peut-être pour ou contre des personnes au lieu de considérer le bien public. L'État se montrerait aveuglément jaloux de ses prérogatives s'il prétendait se réserver le pouvoir d'émettre des règles générales; ce n'est pas le caractère général ou individuel de l'acte qui fait son importance, son danger au regard de l'État. L'État agit plus prudemment lorsque, pour la sauvegarde de ses intérêts et pour la défense des particuliers, il se réserve le contrôle des actes qu'il n'accomplit pas, généraux ou individuels; lorsqu'il refuse aux autres personnes administratives le pouvoir de commander, en quelque façon que ce soit, sur certaines matières; en un mot, lorsqu'il limite la décentralisation et la tempère par sa surveillance. Au reste, le refus du pouvoir réglementaire serait bientôt éludé; les règles ne tarderaient pas à s'établir dans la pratique des actes particuliers.

22. Le pouvoir de commander, dont le règlement est une manifestation, et qui caractérise la puissance publique, appartient d'abord et principalement à l'État, qui constitue la collectivité la plus étendue pour chaque société distincte, et, par conséquent, la collectivité suprême, qui possède le pouvoir le plus général et, par conséquent, le plus élevé. Pour la même raison, l'État distribue et organise à son gré, entre les diverses collectivités qu'il englobe, la puissance publique, le pouvoir de commander, le pouvoir réglementaire. Souverain dans l'ordre juridique, qui est son œuvre propre et son domaine, maître des sanctions que le droit fournit, il appelle à la vie juridique telles collectivités qu'il lui plaît et dans les conditions qu'il lui plaît.

Évidemment, ses décisions ne sont pas arbitraires. Des motifs divers les inspirent. L'État oscille entre la centralisation, sûre et prompte, et la décentralisation, qui, le soulageant d'une partie de sa tâche, est un utile stimulant pour

la vie sociale. Il ne saurait en un jour effacer les traces des libertés locales qu'il se subordonne en formant et en accroissant la nation, ni abdiquer brusquement. Il sait combien les collectivités actives et puissantes, richement dotées en facultés juridiques, contribuent à la prospérité générale; et il redoute leur rivalité, leur indépendance. La force des choses limite la souveraineté de son action, et il est guidé en sens divers par l'instinct de sa conservation, par la tradition, par la marche continue de la civilisation et de la liberté[1]. Dans tous les cas, c'est l'État qui, par un acte souverainement libre au point de vue juridique, donne ou refuse aux collectivités la vie juridique, le droit de commander, le pouvoir réglementaire.

Actuellement, l'État attribue la personnalité de droit public, et, par conséquent, le pouvoir de commander, qui comprend le pouvoir réglementaire, à deux catégories de collectivités seulement : aux départements et aux communes[2]. Les autres collectivités restent dans le droit privé; entre leurs membres ou entre leurs membres et elles, des relations contractuelles impliquant égalité peuvent seules s'établir. S'il devient utile de faire intervenir la voie d'autorité, une des collectivités du droit public devra entrer en scène et mettre au service du groupe privé son pouvoir de commander, soit directement, par l'émission d'un acte, soit indirectement, par l'approbation donnée à l'acte du groupe, approbation qui imprime le caractère de puissance publique et qui est, au vrai, une appropriation[3].

23. L'application de ces principes exige quelques développements, les collectivités du droit privé n'étant pas toutes placées sous un régime uniforme. Les différences ont été

1. A cet égard, il serait très instructif de comparer l'histoire de la personnalité accordée au département et l'histoire de la personnalité reconnue à la commune; le département, création récente, nécessaire sans doute, de l'Etat moderne, gardant encore un caractère artificiel et, malgré l'effort de 1871, ne possédant encore qu'une personnalité limitée et dépendante; la commune, dont l'origine est plus ancienne et plus naturelle, et qui a obtenu une personnalité plus riche et plus libre.

2. En devenant des personnes, le département et la commune n'ont pas cessé d'être des subdivisions de l'Etat.

3. Comp., sur les délégations nombreuses et variées admises par le droit anglais, Dicey, *Law of the Constitution*, part. I, ch. II.

atténuées, non supprimées par la loi du 1er juillet 1901, et plusieurs catégories sont encore à distinguer.

La collectivité du droit privé est constituée par le contrat de société ou par le contrat d'association ; le premier a pour caractéristique un but pécuniaire, le second a un but désintéressé.

24. Le contrat de société est presque exclusivement placé sous le contrôle de la loi : Code civil, Code de commerce, lois complémentaires. A son égard, l'action administrative est à peu près nulle. L'autorisation exigée jadis pour les sociétés anonymes a été supprimée par la loi du 24 juillet 1867; elle n'est nécessaire que pour les sociétés anonymes étrangères[1]. L'acte constitutif, les statuts de la société, œuvre propre et exclusive des volontés sociétaires, est de nature purement contractuelle et privée. Il en est de même des règles que la société adopte, soit pour son fonctionnement intérieur et pour ses rapports avec ses agents, soit pour son action extérieure et ses rapports avec le public. Ces dernières notamment ne sont pas autre chose que l'indication des bases sur lesquelles s'établiront les contrats passés entre la société et les particuliers. Elles n'ont en soi aucune force obligatoire, sauf la responsabilité des agents envers la société ; elles ne l'acquièrent que par l'adhésion d'un particulier, et cette force-là est celle du contrat. A cet égard, aucune différence n'existe entre la collectivité sociétaire et un individu jouant le même rôle, exerçant la même profession; et il n'importe que la société soit considérable ou insignifiante, Banque colossale ou petite boutique.

Cependant, il en est autrement quand l'objet exploité par la société lui est concédé par l'État ou plus généralement par la puissance publique. Celle-ci, pour prix de sa faveur, se réserve d'ordinaire une action directe sur l'exploitation de

1. Avant la loi du 24 juillet 1867, on décidait que les statuts d'une Société anonyme approuvée étaient de nature contractuelle et privée et non pas de nature administrative (Req. rej., 15 février 1826; S., 27, 1, 131 ; — 2 août 1842; S., 42, 1, 981 ; — 7 avril 1862; S., 62, 1, 984). L'approbation, qui attestait la conformité du contrat avec l'ordre public français, avait pour effet d'appeler la société à la vie juridique et de fixer invariablement les règles de cette vie, soit pour le fonctionnement intérieur de la société, soit pour les relations avec le public. La même idée reste vraie pour les sociétés anonymes étrangères et pour les associations soumises à la nécessité d'une approbation.

l'objet concédé, action qui se manifestera principalement par la détermination des rapports à établir entre la société et les particuliers, et même par la fixation du fonctionnement intérieur et des procédés d'exploitation. Les formules employées pour réserver cette action n'importent guère, et même si elles se bornent à réclamer une approbation administrative, on n'hésitera pas à reconnaître que la puissance publique intervient positivement, que l'acte lui appartient, que la règle mérite d'être appelée un règlement. En ces cas, la volonté privée est sans effet ; elle se borne à proposer et la puissance publique décide.

L'action administrative est très directe et très puissante quand l'objet concédé appartient au domaine public et est constitué en monopole ; la faveur est si grande qu'elle crée une étroite dépendance du concessionnaire envers le concédant. Tel est le cas des chemins de fer. Les actes relatifs aux chemins de fer — en prenant pour exemple les chemins de fer d'intérêt général — sont nombreux et divers. La société formée pour l'exploitation est un contrat commercial ; la concession est un acte de puissance publique, et il en est de même des tarifs qui déterminent les conditions du contrat de transport qui se formera entre le voyageur ou l'expéditeur et la société concessionnaire. Selon le langage courant et même légal, ces tarifs sont homologués par le Ministre des Travaux publics. En réalité, le Ministre, la Compagnie entendue, établit impérativement, réglementairement, les conditions du contrat de transport, les tarifs [1]. Il en est de

1. La jurisprudence — très abondante, très nette, très stable — considère les tarifs homologués comme des règlements. Elle leur reconnaît une force obligatoire égale à celle de la loi (Civ. Cass., 1er mars 1899 ; S., 99, 1, 469), qui s'impose aux tribunaux à peine de cassation (Civ. Cass., 6 mars et 15 avril 1899 ; S., 99, 1, 470 et 409), qui exclut toute dérogation conventionnelle (Civ. Cass., 4 et 28 décembre 1900 ; S., 1901, 1, 243), toute dispense ou atténuation consentie par la Compagnie (Civ. Cass., 8 janvier 1896 ; S., 97, 1, 96), qui ne permet pas de faire prévaloir l'équité (Civ. Cass., 27 décembre 1886 ; S., 87, 1, 276), qui peut être invoquée par tout intéressé (Req. rej., 20 juillet 1869 ; S., 69, 1, 382), même par un étranger (Trib. Bordeaux, 15 avril 1867, *ibid.*). Elle les présume connus dès leur publication (Civ. Cass., 5 novembre 1890 ; S., 91, 1, 227) et leur refuse effet retroactif (Req. rej., 13 février 1899 ; S., 99, 1, 244). Elle y voit la règle qui précise la responsabilité de la Compagnie (Civ. Cass., 19 février 1900 ; S., 1900, 1, 238) ; la clause de non-responsabilité a, au moins, pour effet de mettre la preuve à la charge de l'expéditeur (Civ. Cass., 14 avril 1899 ; S., 99, 1, 365) ;

même pour les règlements faits par les Compagnies[1], sous l'approbation du Ministre, pour l'exploitation[2]. Les choses ne se passeraient pas autrement si le concessionnaire était un individu au lieu d'être une Compagnie.

25. Le contrat d'association a été partiellement libéré de la servitude administrative par la loi du 1er juillet 1901, qui a supprimé en principe la nécessité de l'autorisation préalable, déjà abolie pour quelques catégories privilégiées[3]. Il se forme, en général, par le seul consentement des sociétaires et sans l'intervention de l'Administration. L'autorisation reste nécessaire pour certaines associations, dont les congrégations religieuses sont les plus importantes, et elle est utile aussi pour procurer aux associations une vie civile plus développée. Il subsistera donc encore une distinction entre les associations librement formées et les associations autorisées.

l'observation du tarif ne peut rendre la Compagnie responsable (Civ. Cass., 26 décembre 1898; S., 99, 1, 143); sa violation ne permet pas d'exciper d'une autre violation (Rouen, 17 mai 1867; S., 68, 2, 47). Elle en exige l'interprétation stricte (Civ. Cass., 6 mars 1899; S., 99, 1, 469). Les juges en vérifient la légalité, sans les apprécier (Civ. Cass., 1er août 1893; S.. 95, 1, 41). — Elle leur applique les sanctions pénales prévues par la loi du 15 juillet 1845, art. 21, même quand ils ne visent que les intérêts pécuniaires des Compagnies ou la commodité des voyageurs. (Sur ce point, toutefois, il y a des divergences; pour le principe, Crim. Cass., 2 mai 1873; S., 73, 1, 342; Paris, 7 mai 1890; S., 90, 2, 171; — pour les clauses pécuniaires, Amiens, 9 mars; Grenoble, 7 juin 1900; S., 1900, 2, 246; *contra :* Chambéry, 4 avril 1900; S., 1900, 2, 134; — pour la commodité, Crim. rej., 23 juin 1864; S., 64, 1, 342; *contra :* Orléans, 7 juillet 1847; S., 47, 2, 450.) L'infraction est un délit-contravention, puni même en l'absence d'intention délictueuse (Crim. Cass., 12 avril 1890; S., 90, 1, 428), et pour lequel la bonne foi ou la tolérance administrative ne sont pas des excuses (Grenoble, 15 décembre 1898; S., 99, 2, 267), imputable aux Compagnies comme aux expéditeurs (Crim. Cass., 10 décembre 1897; S., 98, 1, 205), soumis au droit commun pour la compétence (C. d'Etat, 29 novembre 1889; R., 1110), la complicité (Caen, 22 mai 1890; S., 91, 2, 13), le cumul des peines (C. d'Etat, 4 août 1876; R., 783).

La Compagnie ne peut établir un tarif sans l'approbation ministérielle (C. d'Etat, 10 janvier 1845; R., 2), et une convention entre Compagnies n'équivaut pas à un tarif homologué (Crim. Cass., 7 mai 1889; S., 90, 1, 78).

Naturellement, ces tarifs ne s'appliquent pas à un embranchement privé (Req. rej., 4 mars 1890; S., 91, 1, 473).

1. Voir, par exemple, Civ. Cass., 14 juin 1899; S., 1900, 1, 46.

2. Sont traités de même : les règlements et ordres de service faits par un commissaire de surveillance administrative pour assurer l'exécution d'un arrêté préfectoral (Civ. Cass., 24 juin 1890; S., 91, 1, 540); — la décision d'un chef de gare qui, sur délégation du préfet, assigne un lieu de stationnement aux voitures (Crim. Cass., 31 mars 1877; S., 77, 1, 282).

3. Les syndicats professionnels (loi du 21 mars 1884), les sociétés de secours mutuels (loi du 1er avril 1898), principalement.

Au point de vue qui nous occupe, la distinction offre un intérêt, réel mais limité, qu'il faut préciser, et qui est attaché à la détermination des caractères reconnus à l'autorisation. L'autorisation donnée à une association, à ses statuts, ne fait pas partie intégrante du contrat. Elle ne représente pas un consentement dont la collaboration est indispensable à la formation de l'association, mais un simple contrôle exercé par la puissance publique, après la formation du contrat et avant son exécution, pour vérifier si l'ordre public et l'intérêt général sont sauvegardés. C'est assurément la condition *sine quà non* du fonctionnement de l'entrée en exercice de l'association; ce n'est pas l'association même; et ce caractère est si évident que l'Administration accorde ou refuse son approbation, sans avoir la faculté de modifier les statuts. La forme même est significative : c'est une simple mention de l'approbation accordée, exclusive de toute appropriation par la puissance publique[1].

L'approbation[2], étant extrinsèque à l'acte, n'en change pas la nature, et l'association reste un contrat dans tous les cas. Ses statuts sont de nature contractuelle et privée[3]. Ils ne sont pas sanctionnés par les peines que l'article 471-15° du Code pénal inflige à la violation des règlements légalement faits[4] : ils n'ont que les effets et sanctions attachés aux contrats du droit privé, et le contentieux auquel ils donnent lieu appartient aux tribunaux judiciaires, dont le rôle[5] est

1. Il n'y a pas à tirer argument de la publicité exigée par certains textes pour les statuts approuvés (Voir, par exemple, loi du 1er avril 1898, art. 4) : la même obligation existe pour des actes qui n'ont sûrement pas le caractère réglementaire, ainsi le contrat de mariage d'un commerçant.

2. Puisqu'elle ne concerne qu'une seule collectivité, elle est en soi un acte individuel et non réglementaire.

3. Ceci s'applique, par exemple, à une Société de secours mutuels, à un comice agricole, à une compagnie de sapeurs-pompiers, à une société de courses Toulouse, 14 février 1895; S., 95, 2, 93; Agen, 12 mars 1891; S., 91, 2, 216; Req. rej., 18 juin 1872; S., 72, 1. 286; Bordeaux, 5 et 19 février 1868; S., 68, 2, 143; 19 novembre 1866; S., 67, 2, 154; — Civ. Cass., 30 janvier 1878; S., 78, 1, 265; 24 novembre 1875; S., 76, 1, 166; Besançon, 29 mars 1897; S., 1901, 2, 13; — Trib. Seine, 17 juillet, et Oran, 4 juin 1894; D., 95, 2, 80; Pau, 28 décembre 1891; S., 92, 2, 297; Paris, 17 novembre 1899; S., 1900, 2, 34).

4. Crim. rej., 26 juillet 1878; S., 79, 1, 240.

5. Ils peuvent apprécier le sens et la portée des statuts (Req. rej., 13 décembre 1852; S., 53, 1, 96).

semblable à celui qu'ils ont pour les contrats pécuniaires[1]. Il en serait de même des règles établies dans la suite par l'association pour son fonctionnement et son activité, si elles étaient soumises à une approbation.

Ce régime est aussi, à plus forte raison, celui des associations librement formées[2].

L'approbation a cependant des effets importants. Elle est la condition indispensable de l'entrée en activité pour certaines associations, de certains avantages pour d'autres. Elle donne aux statuts un caractère nécessaire[3] et presque irrévocable, puisque toute modification exige une approbation nouvelle, et que les statuts approuvés doivent fonctionner rigoureusement, sans dérogation conventionnelle, puisque les actes accomplis selon les statuts sont inattaquables, les actes contraires aux statuts, nuls[4], que les tribunaux[5] sont tenus d'appliquer strictement les statuts approuvés[6]. En outre, au point de vue administratif, l'association est assez sévèrement tenue à l'exacte observation des statuts approuvés; des violations trop graves et fréquentes l'exposeraient au retrait des faveurs dont elle jouit et même au retrait de l'autorisation[7].

Les remarques qui précèdent s'appliquent sans différence aux règles établies par une association pour son fonctionnement intérieur ou pour ses rapports avec les tiers. Leur caractère contractuel et privé doit être reconnu soit qu'elles aient été librement établies, soit qu'elles aient reçu une approbation officielle; l'approbation produit à leur égard l'effet signalé pour les statuts[8].

1. Nancy, 2 juin 1866; S., 67, 2, 77.
2. Voir pour un syndicat professionnel : Nancy, 14 mai 1892; S., 93, 3, 20; Rouen, 24 mai 1890; S., 92, 2, 20.
3. Comp. Paris, 21 avril 1896; S., 97, 2, 9.
4. Agen, 8 juin 1836; S., 36, 2, 496.
5. Les tribunaux judiciaires sont seuls compétents (C. d'Etat, 17 avril 1866; S., 67, 2, 166).
6. Toulouse, 14 février 1895; S., 95, 2, 93.
7. La loi du 1er avril 1898, relative aux Sociétés de secours mutuels, est un bon exemple des tendances actuelles du législateur sur ce point.
8. Le contrôle de l'Administration se ramène quelquefois à un simple pouvoir d'annulation dans un délai donné (Voir, par exemple, loi du 20 juillet 1895, art. 8). L'expiration du délai sans annulation équivaut à une approbation tacite et doit être traitée comme telle, du moins au point de vue actuellement considéré.

Enfin certaines associations obtiennent de l'État une déclaration d'utilité publique. Relativement aux statuts et règles d'activité, cet acte ne produit pas d'autres conséquences que l'approbation et leur laisse leur caractère contractuel et privé; il atteste — et ceci est intéressant à d'autres points de vue — que l'État considère l'association non seulement comme inoffensive, mais encore comme utile.

26. En dehors des collectivités ou associations volontaires dont il vient d'être question, il en existe d'autres dont la formation n'est pas due au consentement des intéressés et est l'œuvre d'un acte impératif de la puissance publique : ainsi une corporation d'officiers ministériels, une association syndicale forcée. Elles ont des statuts, des règles d'organisation et de fonctionnement. Quel en est le caractère? L'association syndicale forcée a une origine autoritaire et jouit de différents avantages qui la rapprochent de la personne administrative; elle n'est pas un simple lien établi entre particuliers; elle est un établissement public[1]. La fonction exercée par l'officier ministériel relève de la puissance publique; elle en est une manifestation lointaine et affaiblie, réelle cependant; la corporation est donc une institution publique, et non une association contractuelle; ses statuts et règles sont de nature réglementaire[2]. Leur application, d'ailleurs, est confiée aux autorités disciplinaires, et non aux tribunaux[3].

27. Enfin les établissements publics font partie d'une personnalité administrative et relèvent de la puissance publique. Les actes qui régissent leur fonctionnement sont de nature administrative et réglementaire[4].

28. Ainsi c'est l'État qui accorde ou reconnaît aux autres

1. Il n'en résulte pas que les taxes syndicales soient garanties pénalement (Crim. rej., 23 février 1888; S., 88, 1, 344).

2. On verra que tous les règlements ne produisent pas les mêmes effets et n'ont pas les mêmes sanctions (Voir *infra*). Ainsi les règlements professionnels n'ont que des sanctions disciplinaires (Req. Cass., 24 juillet 1832; S., 32, 1, 546).

3. Civ. Cass., 20 janvier 1847; S., 47, 1, 458.

4. C. d'Etat, 28 janvier 1876; S., 78, 2, 32; — 23 juillet 1875; S., 77, 2, 274; — 3 décembre 1862; D., 68, 5, 250; — 28 juin 1855; S., 56, 2, 183. — Comp. Civ. Cass., 12 janvier 1875; S., 75, 1, 254; — C. d'Etat, 1er août 1884; R., 689.

personnes administratives le pouvoir réglementaire. Dans l'État, la concession du pouvoir réglementaire et la répartition des matières entre ce pouvoir et le pouvoir législatif pourraient être faites par l'autorité la plus élevée, par la Constitution. Les lois constitutionnelles de 1875, semblables sur ce point à un grand nombre de constitutions françaises et étrangères, se contentent de confier le pouvoir législatif au Parlement, sans détail, et emploient pour le Président de la République des formules vagues, desquelles on a cru pouvoir conclure au pouvoir réglementaire, indéterminé, du chef de l'État. Elles ne disent rien des autorités administratives subordonnées. Aussi la plus grande incertitude plane-t-elle sur la question des frontières entre le domaine législatif et le domaine réglementaire.

Sans anticiper sur les détails qui viendront à leur place, on remarquera le rôle considérable joué par la loi en cette circonstance. Si ce n'est qu'elle ne peut supprimer le pouvoir réglementaire du chef de l'État, que l'opinion générale déduit d'un texte constitutionnel, elle peut tout. Faire les lois sur toutes matières, même sur celles que la tradition assure au règlement, ou, au contraire, abandonner au règlement des matières législatives; donner aux lois une forme détaillée qui ne laisse presque aucune place au règlement, ou, au contraire, une forme très concise qui réclame de nombreux développements réglementaires; fixer les pouvoirs réglementaires des fonctionnaires subordonnés ou laisser ce soin au chef de l'État, la loi peut tout cela, parce que, dans notre régime constitutionnel, elle jouit d'une liberté entière; et réellement elle fait tout cela, selon les matières et les circonstances.

On ne s'alarmera pas, on se réjouira plutôt d'une pareille incertitude. Tout classement précis serait plein d'inconvénients : incomplet dès l'origine, car nul n'oserait se flatter de le faire exactement même à une date déterminée; de moins en moins satisfaisant, à mesure que la vie nationale, dans son cours sans cesse renouvelé, révélerait de nouvelles matières à régler, que le classement ancien n'avait pas prévues; contraire aux exigences d'un bon gouvernement,

ne tenant aucun compte des circonstances, ne permettant pas à la loi de régler une matière dont l'importance s'est accrue ou la difficulté, ou que les passions du jour controversent plus vivement, de s'en remettre, pour des sujets moins graves, à un gouvernement digne de confiance. Les formules rigides ne se concilient pas avec les nécessités de la vie nationale.

29. II. Les collectivités envisagées jusqu'à présent sont, comme l'Etat lui-même, d'ordre juridique, elles sont dans l'Etat, subordonnées à l'Etat et l'efficacité de leur activité dépend entièrement de l'Etat. Leur condition a été relativement facile à définir.

Il est en dehors de l'Etat français d'autres collectivités, dont les unes sont de même nature que lui, les autres de nature différente : d'une part, les collectivités étrangères ; d'autre part, les collectivités religieuses.

30. Les règlements faits par une autorité publique étrangère ont peu d'occasion de recevoir application en France. Ils appartiennent presque tous au droit public, et les règles du droit public ne sont pas souvent appelées à franchir les frontières du pays où elles sont nées. Néanmoins, on conçoit qu'un acte accompli, un contrat passé à l'étranger soit appelé à produire des effets en France, et que cet acte ou ce contrat ait été soumis à des règles posées par un règlement étranger. Le cas est tout à fait semblable au cas où les règles émanent de la loi proprement dite. La différence, nécessaire entre les actes français à cause de la hiérarchie établie entre autorités auxquelles les particuliers, les fonctionnaires, les tribunaux doivent obéissance, ne se conçoit pas entre les actes étrangers. Pour ceux-ci, la question de leur application comprend deux éléments essentiels : le caractère de règle obligatoire, l'origine étrangère ; et la considération de l'autorité qui a agi est indifférente[1].

31. Les collectivités religieuses donnent lieu à d'autres

1. Jugé qu'un contrat de transport formé à l'étranger entre une Compagnie française et un étranger est soumis aux lois et règlements étrangers, pourvu qu'ils ne soient pas contraires à l'ordre public français (Lyon, 26 mars 1884 ; S., 86, 2, 45 ; — Civ. Cass., 15 décembre 1886 ; S., 87, 1, 485). — Jurisprudence constante (Voir les arrêts cités sous l'arrêt de Lyon, au Sirey).

remarques. Leurs membres tout en même temps membres des collectivités juridiques; elles agissent sur le territoire de l'Etat, et en même temps elles ont avec les groupes religieux des autres pays des relations hiérarchiques, officielles, morales au moins. Elles ont avec l'Etat de multiples contacts et une naturelle, une perpétuelle rivalité. Dans ces conditions, la valeur des règles qu'elles émettent pour le gouvernement de leurs fidèles dépend principalement de l'attitude que l'Etat adopte à l'égard de la religion considérée. Actuellement, en France, l'Etat considère les Eglises comme extérieures, sinon étrangères à lui. Les conséquences de cette idée[1], au point de vue réglementaire, sont que chaque Eglise constitue une collectivité qui, dans le domaine de la conscience qui lui appartient en propre, est libre et souveraine; l'Etat ignore ces domaines et cette action, et s'en occupe seulement dans la mesure nécessaire pour assurer la liberté de conscience[2]. En revanche, la religion ne dispose pas de sanctions juridiques et ne peut faire appel à l'Etat pour l'emploi des contraintes; elle use seulement des ressources religieuses[3].

Mais, dès que la religion veut se manifester extérieurement, dès qu'elle prétend à une action publique sur les fidèles et, par conséquent, sur les autres, elle se heurte à l'Etat[4], qui ne consent pas à laisser un organisme

1. La matière a été encore peu étudiée. On pourra consulter Merlin, *Répertoire*, *V° Concile*, n°s XI-XII-XIII, t. III, p. 342.

2. Il faut ajouter que les décisions prises dans le domaine religieux par l'autorité religieuse sont souveraines. Qu'est-ce qu'un péché? A quelles conditions un sacrement peut-il être administré? L'Etat est sans qualité pour examiner ou contrôler ces questions, qui, à vrai dire, l'intéressent peu. Qu'est-ce qu'un prêtre? A quelles conditions l'exercice du sacerdoce est-il soumis? Voilà des points qui touchent la société civile et que l'autorité religieuse seule peut trancher.

3. Comp. Hinschius, *Staat und Kirche*, notamment paragraphes 26 et 29 (*in* Marquardsen).

4. Voir notamment la loi du 18 germinal an X, culte catholique (art. 1, 23, 43, 69); culte protestant (art. 14). — Adde (art. 100, loi du 5 avril 1884) : pour les sonneries des cloches, un règlement est concerté entre le préfet et l'évêque ou le consistoire; en cas de désaccord, il est fait par le Ministre des Cultes. La jurisprudence refuse la sanction de l'article 471, 15°, du Code pénal au règlement concerté (Crim. Cass., 13 mai 1887; S., 87, 1, 336); décision difficile à justifier, la puissance publique ayant agi par l'intermédiaire du préfet. Refuserait-on la sanction pénale à l'arrêté ministériel fait en cas de désaccord?

qui ne sort pas de lui se former et fonctionner sans son contrôle, qui, à plus forte raison, ne prête pas son concours juridique sans une vérification préalable, qui même ne permet pas que, sans son assentiment, une action religieuse s'exerce publiquement sur un homme qui est à la fois un citoyen et un fidèle. En outre, il intervient dans l'organisation et le fonctionnement des services par lesquels s'exerce extérieurement l'action religieuse : évêques, fabriques, consistoires, etc.

En retour, il assure une efficacité juridique aux actes qui, avec son assentiment, mettent l'organisation religieuse en contact avec la société civile[1].

Il en résulte que ces actes sortent de la sphère religieuse et entrent dans la sphère civile. Ils produisent des effets de droit, outre les effets religieux, et sont susceptibles des sanctions qui garantissent l'efficacité des actes accomplis par une autorité publique au nom d'une personne administrative. Cependant, ces actes ne jouissent pas d'une garantie pénale, et par leur nature même ils réclament rarement une sanction civile. Leur légalité est vérifiée par les tribunaux[2]; mais, comme ils ne sont pas l'œuvre d'une autorité comprise dans la hiérarchie administrative, ils ne sont pas susceptibles du recours en annulation[3].

Les statuts des congrégations sont encore plus particuliers, parce que la congrégation poursuit souvent un but social en même temps qu'un but religieux et que, d'ailleurs, composée d'hommes vivants, force lui est d'employer des moyens sociaux et juridiques. La loi du 1er juillet 1901 a simplifié le pro-

1. Voir notamment décret du 30 décembre 1809 (art. 29, 36 [10e], 64, 75, 104). Il existe sur ces points une petite jurisprudence. Jugé qu'une officialité a été valablement créée par l'évêque, mais que ses décisions n'ont force civile que si l'évêque les a adoptées (Montpellier, 12 février 1851; S., 51, 2, 113); qu'un conseil de fabrique ne peut régler la sonnerie d'une cloche acquise par souscription (C. d'Etat, 9 mars 1883; R., 244); qu'un règlement sur les oblations, valable en soi, ne concerne que l'administration des sacrements dans la paroisse et par le clergé de la paroisse (Civ. Cass., 25 février 1852; S., 52, 1, 209); qu'un consistoire protestant a qualité pour demander l'annulation de l'arrêté ministériel qui a annulé sa délibération sur l'électorat (C. d'Etat, 26 décembre 1869; R., 1012).

2. Req. rej., 5 juillet 1875; S., 76, 1, 106; — C. d'Etat, 23 juillet 1880; R., 675.

3. C. d'Etat, 23 avril 1875; R., 349. — Comp. 23 juillet 1880; R., 675.

blème. Elle a détaillé les effets qu'entraîne le défaut d'autorisation et spécifié la nullité dont les statuts sont atteints[1]. Elle montre encore que l'approbation produit en cette occasion les effets indiqués pour les associations ordinaires[2].

32. III. — Le règlement est fait au nom d'une personne administrative investie du pouvoir de commander; j'ajoute qu'il est fait en vertu de ce pouvoir[3]. On sait que la plupart des personnes administratives possèdent une double personnalité : une en droit privé, qui, sous le rapport du patrimoine, les assimile à peu près complètement aux personnes physiques; l'autre en droit public, où elles exercent le pouvoir de commander dont le droit privé n'offre pas l'équivalent.

Le règlement ne se réfère qu'à cette deuxième personnalité, et les actes généraux relatifs aux droits privés des personnes administratives ne sont pas de nature réglementaire. Ils ressemblent aux actes analogues faits par les particuliers et ont la même nature.

Toutefois la classification des droits entre les deux personnes n'est pas toujours d'une clarté absolue. En tout cas, on ne peut prendre pour base l'analogie ou la différence avec les actes des particuliers; ce serait une source d'erreurs graves et nombreuses. Aucune différence extérieure ne sépare les bureaux d'un ministère et ceux d'une grande exploitation privée, et cependant les premiers sont seuls soumis à de véritables règlements. Les monopoles de l'Etat, qui sont régis par des règlements et même des lois, ne diffèrent pas essentiellement des industries particulières. On ne peut même pas s'attacher au but prochain ou lointain des actes accomplis : les biens du domaine privé, comme les actes de puissance publique relatifs aux impôts, ont pour but immédiat d'alimenter le Trésor et pour but lointain d'assurer la marche des services publics; or il y a

1. Jugé autrefois que les statuts d'une congrégation non autorisée étaient un contrat civil (Civ. rej., 22 décembre 1851; S., 52, 1, 33).

2. Selon le décret du 26 décembre 1820 (art. 2), les statuts approuvés et publiés au *Bulletin des lois* acquéraient « force d'institution publique ».

3. Jellinek (p. 385) remarque que l'emploi, sous forme de règles, de moyens techniques, économiques, etc., en un mot non juridiques, existe dans l'administration, mais n'a rien de spécial à l'Etat. Le même fait se rencontre dans la grande propriété, dans l'Eglise, etc.

des règlements pour les impôts et il n'y en a pas pour les domaines privés. La seule marque caractéristique est le commandement : dans les règlements relatifs aux impôts, la personne publique parle sur un ton impératif; elle ordonne en quelque manière comment sera payé l'impôt. Relativement au domaine privé, elle n'ordonne rien aux particuliers.

Pourtant, en parlant ainsi, je ne songe qu'au côté extérieur en quelque sorte du domaine privé et des impôts, au contact qu'ils ont avec les particuliers. Si on regarde le côté intérieur, l'organisation du service, en retrouve le règlement dans le domaine privé comme dans le régime des impôts. La même remarque peut être faite pour des sujets qui semblent plus voisins des impôts que du domaine privé, pour les monopoles de l'Etat, pour les industries de l'Etat. Ce sont des règlements qui les organisent, et là le commandement s'adresse aux agents ; les actes qui fixent les prix de vente et d'achat ne sont pas des règlements au regard des particuliers.

Les personnes administratives passent des contrats, relatifs soit à la personnalité de droit public, soit à celle du droit privé. Dans les deux cas, le ressort ainsi établi est de nature contractuelle et ne crée pas un règlement; même quand le contrat appartient au droit public et assure à la personne administrative une supériorité sur l'autre partie contractante, il est l'œuvre de deux volontés concertées et non pas l'ordre intimé par l'une à l'autre. C'est dire que les cahiers des charges qui contiennent les clauses des contrats administratifs sont dépourvus du caractère réglementaire. Il en est autrement[1] lorsque le cahier des charges contient des règles de police à portée générale ou détermine les rapports que le contractant aura avec les particuliers, à la condition qu'il ait été adopté, et ainsi revêtu de la force exécutoire, par un acte de la puissance publique[2].

1. Aucoc, *Conférences sur le droit administratif*, n° 1511, t. III, 677 et s.
2. Il en est ainsi des cahiers des charges relatifs aux chemins de fer (Civ. Cass., 8 janvier 1894; S., 94, 1, 93). — Voir aussi Crim. Cass., 23 février 1877; S., 77, 1, 482; — Civ. rej., 22 août 1870; S., 70, 1, 358.

Quant aux cahiers des charges types, en conformité desquels tout cahier spécial doit être établi, ils constituent des règlements d'administration intérieure, à la condition d'être faits et approuvés par une autorité compétente pour de pareils règlements[1].

III

33. Parmi les dispositions générales formulées par la puissance publique, les unes sont qualifiées *lois*, les autres *règlements*. La distinction, partout et toujours intéressante, offre dans le droit français actuel une importance considérable. Quel en est le signe décisif? La question est assez obscure[2], malgré les affirmations tranchantes — et imprécises — de la doctrine traditionnelle. Elle commence à peine d'être étudiée, en France au moins. La doctrine allemande[3], avec sa théorie de la loi matérielle et de la loi formelle, a été amenée à l'effleurer; à la suite des Allemands, un petit nombre d'auteurs français se sont essayés à une théorie abstraite, trop abstraite, à mon avis, de la loi et du règlement.

Les textes en vigueur ne contiennent aucune indication précise[4]. Ils supposent établie la distinction, ils font appel très souvent soit à la loi, soit au règlement. Ils négligent

1. Ainsi les cahiers-types pour les chemins de fer et les tramways contenus dans le décret du 6 août 1881.

2. Voir sur la difficulté de distinguer la loi et le règlement : Brusa, *Das Staatsrecht des Königreichs Italien* (in *Marquardsen's Handbuch des öffentlichen Rechts*), § 25; — Vauthier, *Das Staatsrecht des Königreichs Belgien* (in *Marquardsen's Handbuch*), § 47; — Morelli, *la Funzione legislativa* (Bologne, 1893), lib. I, cap. v. — Comp. Laband, t. II, p. 518 et s.

3. Voir notamment Jellinek, *Gesetz und Verordnung*, p. 226 et s., 366 et s.; — Laband, *le Droit public de l'Empire allemand*, § 54 et s., t. II, p. 260 et s. (trad. Gandilhon).

4. La seule tentative connue a été faite par le projet de Code civil élaboré par la Commission que le Gouvernement nomma le 24 thermidor an VIII. Dans un livre préliminaire traitant *Du Droit et des Lois*, au titre II, *Division des lois*, l'article 3 était ainsi conçu : « Les lois diffèrent des règlements; les règlements sont variables, la perpétuité est dans le vœu des lois. » C'est de ce texte que Portalis a donné un commentaire, assez peu adéquat, d'ailleurs, et fréquemment cité.

de les définir et de fixer leur compétence respective; la doctrine est réduite à ces seules forces pour construire une théorie dont le législateur ne s'est pas soucié.

34. I. — La doctrine la plus répandue, traditionnelle chez les auteurs français, présente la loi comme la *formule des principes*, le règlement comme la *collection des détails*, et conclut à une différence intrinsèque que suivent de multiples différences, au point de vue de la durée par exemple[1]. Elle ne paraît avoir suscité aucun doute sur l'exactitude du critérium et de ses conséquences, aucun scrupule sur l'obscurité de la formule, et se borne à expliquer la nécessité du règlement par l'impossibilité de tout mettre et de tout prévoir dans la loi.

Son succès et sa durée ont de quoi surprendre et peuvent servir d'exemple pour montrer l'empire des mots et d'une apparente clarté. Rien de moins précis que cette doctrine, rien de moins clair que cette distinction, rien de moins sûr que ce critérium. Qu'est-ce qu'un principe? qu'est-ce qu'un détail? A cette question fondamentale, et qu'on ne peut s'abstenir de résoudre à peine de ruiner la distinction proposée, nulle réponse n'a été donnée; et, en réalité, nulle réponse ne

1. Cette doctrine a reçu de Portalis sa formule la plus nette et la plus forte : « Les lois proprement dites diffèrent des simples règlements. C'est aux lois à poser, dans chaque matière, les règles fondamentales et à déterminer les formes essentielles. Les détails d'exécution, les précautions provisoires ou accidentelles, les objets instantanés ou variables, en un mot toutes les choses qui sollicitent bien plus la surveillance de l'autorité qui administre que l'intervention de la puissance qui institue ou qui crée, sont du ressort des règlements. Les règlements sont des actes de magistrature, et les lois des actes de souveraineté. » (*Projet de Code civil* présenté par la Commission nommée par le Gouvernement le 24 thermidor an VIII, *Discours préliminaire*, p. XXII.) Ces idées se retrouvent à peu près à toutes les époques et chez tous les auteurs soit de droit administratif, soit de droit civil. — Voir, par exemple, de Cormenin, *Questions de droit administratif*, préface, p. VII; — Trolley, *Cours de droit administratif*, 1844, nos 3 et 124, t. I, p. 6 et p. 164 et s.; — Vivien, *Etudes administratives*, 2e éd., 1852, t. I, p. 6; — Aucoc, *Conférences sur l'administration et le droit administratif*, 3e éd., 1885, n° 53, t. I, p. 123; — Batbie, *Traité théorique et pratique de droit administratif*, 2e éd., 1885, t. III, n° 76, p. 67; — Merlin, *Répertoire*, *V° Loi*, n° II, t. X, p. 193; — Valette, *Cours de droit civil*, 1872, t. I, p. 6; — Marcadé, *Explication théorique et pratique du Code civil*, 7e éd., 1873, t. I, p. 40, n° 33; — Huc, *Commentaire théorique et pratique du Code civil*, 1892, t. I, p. 41, n° 34; — Planiol, *Traité élémentaire de droit civil*, 1900, t. I, p. 58, n° 144; — Beudant, *Cours de droit civil français*, 1896, t. I, n° 41, p. 49-51.

peut être donnée. La différence du principe au détail est toute relative; telle règle est un détail au regard de telle autre, et un principe au regard d'une troisième. Chose remarquable, les seules règles auxquelles le caractère de principe appartient sans conteste, comme la liberté individuelle, sont rarement constatées par des lois; elles planent, tacitement reconnues, au-dessus des lois et des règlements, qui en font des applications partielles, et qui, à ce point de vue, sont des détails. Ainsi l'article 4 du Code pénal consacre une des conséquences attachées à la liberté individuelle en décidant que nulle infraction ne peut être frappée sans une loi préalable qui la punit; et cette règle est pourtant un principe relativement à l'article 471-15° du Code pénal, qui punit d'une amende la violation des règlements administratifs; et ce paragraphe est général et large si on le compare aux autres dispositions du même article. On ne sait où poser la frontière, indispensable cependant, du principe et du détail[1].

Et qui donc oserait soutenir que toutes les lois françaises se composent exclusivement de principes, et que tous les règlements ne contiennent que des détails? Le Code civil est une loi au plus haut degré : contient-il 2.281 principes, et, parmi ses nombreux articles, n'en est-il aucun qui soit une disposition de détail? Le Code de procédure civile contient-il 1.042 principes? Quiconque ouvrira le recueil des lois françaises, se rendra compte que les principes y sont assez rares, que les détails y abondent; à l'inverse, nombre de principes sont contenus dans des règlements[2].

Car, si la distinction du principe et du détail a un sens, bien vague sans doute, elle signifie que le principe est important et le détail insignifiant. Or, il s'en faut que les dispositions réglementaires soient toutes inférieures en importance aux dispositions législatives. Quand le décret du 2 octobre 1888

1. Au reste, la loi pose-t-elle ou présuppose-t-elle les principes? — Voir Gény, *Méthode d'interprétation et sources en droit privé*, n° 22.

2. Il n'est pas sans intérêt de remarquer que certaines lois donnent à différents articles le nom de dispositions réglementaires (Voir, par exemple, loi du 29 juin 1894).

exigea de tous les étrangers résidant en France une déclaration, il promulguait une décision très importante à tous les points de vue, comme indice des relations internationales, comme signe des tendances politiques, comme règle économique, comme entrave à la libre circulation des hommes; une décision intimement liée à l'ensemble de l'état social français, à laquelle le nom de principe ne saurait être refusé, s'il est accordé aux articles du Code civil qui fixent à dix ans le délai pour la prescription des actions en nullité, à trente ans le délai général des prescriptions. Combien de règlements d'administration publique[1], de décrets faits pour l'exécution d'une loi surpassent en effet pratique et en signification sociale des lois authentiques! Les arrêtés préfectoraux qui règlent un cours d'eau sont-ils moins importants, en quelque sens, que les articles du Code civil ou de la loi du 1er avril 1898 relatifs à l'alluvion, au lit abandonné? L'arrêté municipal qui oblige les propriétaires à de coûteuses mesures de salubrité a-t-il moins de gravité que les textes législatifs concernant le cas où les différents étages d'une maison appartiennent à des personnes différentes, et, au fond, ne concourt-il pas comme eux à la détermination du droit de propriété?

Ce n'est pas sans dessein que les règlements viennent d'être comparés aux lois civiles. Ce rapprochement suggère une nouvelle objection contre la *loi-principe* et le *règlement-détail*. La distinction — on reviendra sur ce point — n'a pu être imaginée qu'en considérant le droit public et encore certaines lois de droit public; c'est dans cet ordre qu'on rencontre assez souvent — non toujours — des lois relativement sommaires, et des règlements qui les complètent. Dans l'ordre civil, le règlement est peu connu, et dans la loi les principes et les détails se trouvent réunis. Au surplus, même

1. On verra que, en prescrivant un règlement d'administration publique, le Parlement se décharge sur le pouvoir exécutif d'une partie de la tâche législative et du soin de formuler une certaine quantité de *principes*. Cette pratique est contraire à la distinction combattue et constitue un argument très fort. Si je ne l'invoque pas, c'est que la théorie du règlement d'administration publique est contestée, et que je tiens à n'employer que des raisonnements qui n'aient pas besoin à leur tour d'une démonstration.

dans l'ordre administratif, les lois de détail ne sont pas rares. Combien de dispositions minutieuses et minuscules dans la loi du 5 avril 1884, dans la loi du 22 juillet 1889, dans la loi du 29 décembre 1892, etc. ! Et combien de lois se bornent à modifier sur un point infime une loi antérieure ! Combien de lois servent seulement d'exécution à une autre loi, et ne sont relativement à elle que des dispositions de détail !

Certes, avec quelque bonne volonté, et les jurisconsultes n'en manquent pas, on chercherait et on trouverait un principe supérieur à ceux que pose le règlement le plus large. Effort inutile, en ce sens du moins qu'il aurait le même succès pour les lois, et que le résultat se réduirait à montrer que certaines idées générales gouvernent à la fois le pouvoir réglementaire et le pouvoir législatif ; en ce sens encore que le principe supérieur ne se trouve pas toujours dans une loi et n'est pas officiellement sanctionné. Beaucoup de règlements municipaux n'ont pas d'autre attache législative que l'article 97 de la loi du 5 avril 1884, qui confie au maire le soin du bon ordre, de la sûreté et de la salubrité publiques ; texte de principe, dit-on. Mais quoi ! ce triple objet n'est-il pas aussi dans les attributions du Président de la République, sans texte analogue[1] ? N'est-il pas enfin dans les attributions du Parlement ? Le Code pénal, pour ne citer que cette loi, est la plus haute garantie de l'ordre public. Et qui dira la différence entre les contraventions qu'il réprime et celles qui consistent dans la violation d'un règlement administratif ? Est-ce que les premières méconnaissent un principe, et les secondes une règle de détail ? Laisser des matériaux sur la voie publique, est-ce une atteinte aux principes, et négliger de balayer la voie publique est-elle autre chose ?

Un dernier grief, le plus grave, est imputable à la distinction traditionnelle : elle pose un critérium de fait, au lieu

1. L'absence de texte général donnant au chef de l'Etat le soin de la tranquillité, de la salubrité et de la sécurité publiques, enlève tout intérêt à la remarque suivante : les règlements municipaux ne sont que le développement et le détail de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884. Remarque qui n'aurait d'intérêt que si elle était faite pour tous les règlements. Au reste, on verra, mais ce point est contesté, que le chef de l'Etat est autorisé à faire des règlements étrangers à l'exécution d'une loi.

d'un critérium juridique. En une matière aussi profondément juridique que celle-ci, et quand il s'agit d'une distinction fondamentale, un critérium juridique est indispensable; on ne peut se contenter d'un degré en plus ou en moins dans l'importance. De même que la vente ne change pas de nature selon l'importance de l'objet vendu, de même que la commune ne diffère pas juridiquement selon l'étendue, la richesse, la population de son territoire, de même la règle n'est pas différente parce qu'elle s'applique à un soi-disant principe ou à un prétendu détail. Son intensité d'effet, son importance varie; sa nature intrinsèque ne change pas.

35. II. — La doctrine contemporaine s'est détournée d'une distinction trop incertaine et évidemment insuffisante. Elle s'est attachée surtout à trouver un principe juridique pour distinguer la loi et le règlement.

Ses efforts dans ce sens ont été guidés, et malheureusement dominés par la théorie très ingénieuse et très féconde qui, entre les actes du Parlement, uniformément qualifiés *lois*, a distingué les *lois matérielles* et les *lois formelles*, les actes qui ont la *nature* législative et les actes qui ont seulement la *forme* législative. Il ne peut être question d'examiner à fond cette théorie[1] et les diverses variantes auxquelles elle a donné lieu, la notion de la loi matérielle n'étant pas uniformément donnée; ni, par conséquent, de discuter les diverses doctrines du règlement qui se rattachent à la théorie principale. Il suffira de discuter les idées les plus célèbres et les plus importantes, et même plus simplement la transposition, l'adaptation qui en a été tentée par un éminent écrivain du Droit administratif français[2].

Le point de départ est que la loi seule crée le droit[3], et

1. En simple français, elle revient à dire que le Parlement fait des actes de nature administrative (autorisation d'emprunts, etc.), en outre des lois proprement dites.

2. Les auteurs essentiels à consulter sont : Jellinek, *Gesetz und Verordnung*, Vienne, 1887; — Laband, *le Droit public de l'Empire allemand*, trad. Gandilhon, t. II, p. 260 et s., surtout p. 377 et s.

On trouvera la bibliographie allemande du sujet dans Laband. — Voir aussi la thèse de Mme Balachowsky-Petit (*Du Pouvoir réglementaire dans les pays où la séparation des pouvoirs législatif et exécutif n'existe pas*, Paris, 1901).

3. Il me paraît inutile de discuter l'insuffisante précision de cette idée et montrer combien est difficile la définition du *précepte de droit* caractéristique

elle le crée par une réforme, un changement; le règlement se borne à organiser. Voici comment M. Hauriou développe cette idée[1] et construit une double théorie, matérielle et formelle, du règlement et de la loi.

La *loi*, au sens matériel, *est une représentation des rapports sociaux vus dans le régime d'Etat*. Elle n'est pas un *rapport nécessaire découlant de la nature des choses*, bien qu'elle s'efforce de se rapprocher de la nature des choses et de ressembler aux lois naturelles. Elle est une certaine manière, inspirée par la vie sociale, de concevoir et de représenter la nature des choses; et, comme le régime d'Etat est aujourd'hui conçu comme *une participation des libertés*, la loi peut encore être définie *une réforme dans le sens de la liberté*.

Le règlement, au sens matériel, est *une règle des rapports sociaux qui implique simple organisation*.

Au point de vue formel, la loi est *une règle, contenant détermination, écrite après délibération par un organe législatif;* et le règlement est *une disposition écrite par une autorité administrative ayant le pouvoir réglementaire et en vue d'exercer ce pouvoir*.

Je laisse de côté, au moins pour le moment, ces dernières définitions, qui se bornent à constater d'abord que la loi émane de l'autorité législative et le règlement de l'autorité réglementaire, ensuite que la loi et le règlement sont faits par des procédés différents; — et je m'attacherai au premier groupe, qui seul concerne la nature intrinsèque des actes.

36. Que les définitions soient faites abstraitement et sans rapport avec le droit français actuel[2], cela est, je crois, évident.

de la loi. La démonstration sur ce point, si elle ajouterait à la discussion qui va suivre des arguments frappants, ressemblerait trop à celle qui a été donnée plus haut pour la doctrine traditionnelle. Au reste, Jellinek (p. 245), après avoir déclaré que les lois de procédure contiennent beaucoup de préceptes qui sont plutôt administratifs que juridiques, avoue que la distinction est malaisée à faire et même douteuse.

1. *Précis de droit administratif*, 4e éd., p. 31 et s. — Comp. Berthélemy, *Traité élémentaire de droit administratif*, p. 17, 127, 164.

2. Laband, au contraire, a évidemment construit une théorie essentiellement allemande.

Au besoin, la preuve en serait donnée par les développements qui accompagnent les formules. On reconnaît, par exemple, qu' « il ne devrait pas y avoir de lois organiques dans le sens rigoureux du mot... les organisations nouvelles sont du domaine des règlements, qui sont des actes exécutifs » ; et cependant les lois d'organisation sont nombreuses et importantes, et leur caractère n'est pas contesté. « S'il y en a quelques-unes, dit-on, c'est dans l'intérêt supérieur de la liberté. » D'accord, mais comment concevoir que les lois organiques ne doivent pas être des lois si elles ont pour but la liberté et si la loi est par essence une réforme dans le sens de la liberté?

Peut-être est-ce dans l'idée d'une réforme que gît la caractéristique essentielle de la loi? Il faut alors s'expliquer sur le sens du mot. Réformer signifie-t-il modifier, améliorer l'état légal existant précédemment? Il est à croire, en effet, que le législateur a l'intention d'innover, de perfectionner. Cette intention se manifeste dans une loi organique comme dans une autre, dans celle qui régit l'organisation communale comme dans celle qui donne au contrat de travail ses règles contemporaines. Elle se manifeste aussi dans le règlement, car, s'il organise souvent, d'autres fois il fournit des règles qui viennent se placer à côté des règles législatives.

« La loi saisit un rapport social déjà existant, elle s'efforce de le conformer au régime d'Etat, qui est en partie idéal ; elle réforme donc ce rapport. » Elle accomplit donc un travail d'adaptation qui suppose une matière toute formée. Or la loi organique n'adapte pas, elle crée ; elle fabrique de toutes pièces les rouages qu'elle appelle à fonctionner. — L'argument, d'une forme scolastique, n'est pas sans défauts de fond. En premier lieu, l'adaptation, qui est présentée comme l'œuvre caractéristique de la loi, consiste dans une réformation, une modification du rapport fourni par la vie sociale, donc dans une innovation, et l'élément nouveau, adjonction, suppression, extension, restriction, altération, est une création de la loi ; il n'est pas fourni par la nature des choses. Par là les lois strictement entendues se rapprochent

des lois organiques, assez pour que la distinction s'évanouisse. En second lieu, l'organisation est rarement une création pure; elle est souvent l'utilisation pour un but nouveau d'éléments préexistants, elle est une adaptation nouvelle des hommes et des choses. Enfin, l'organisation est souvent un moyen de réformation, donc un moyen législatif. Incontestablement, la propriété foncière est un rapport fourni par la nature, et la loi qui la règle offre le caractère législatif. Incontestablement aussi, le principe de la publicité des transmissions entre vifs est législatif, il est éminemment une réforme, une adaptation. Mais comment l'admettre sans prescrire la formalité de la transcription, et celle-ci n'est-elle pas déjà une organisation et une création? Où donc, en cet exemple, se placera la distinction entre la règle d'organisation et la règle législative? — La règle du suffrage universel est législative; elle est une réforme dans le sens de la liberté, elle adapte le rapport social qui consiste dans l'intime solidarité établie entre la chose publique et les individus. Elle est aussi une règle d'organisation, qui sert à l'organisation et au fonctionnement de nombreux corps et services publics.

On dira peut-être que, dans l'œuvre de la loi, la part de la création est très faible, tandis qu'elle est exclusive dans l'œuvre, d'organisation. Il n'importe guère, car, si la théorie en question est fondée, elle n'admet pas le mélange des deux éléments.

D'un autre côté, le règlement réalise souvent une adaptation comme la loi : la loi appelle très souvent le règlement; elle se contente d'adapter partiellement, et, pour le surplus, confie le même travail au règlement. Souvent encore, l'adaptation législative est insuffisante et le règlement la parfait spontanément.

Au surplus, en quoi consiste l'adaptation qui est présentée comme l'œuvre caractéristique de la loi? En ceci que le rapport légiféré passe de l'état de fait à l'état de droit, c'est-à-dire qu'il est désormais muni d'effets et de sanctions juridiques. N'est-ce pas ce que fait le règlement en bien des circonstances, le règlement de police par exemple? Soit un

arrêté municipal relatif aux professions bruyantes, à la circulation des chiens. Il saisit dans la vie sociale le rapport de fait établi par le voisinage entre un chaudronnier et les habitants du quartier, le rapport établi entre les propriétaires de chiens et les particuliers ; il en fait un rapport de droit, il l'adapte au régime d'Etat, qui est un régime juridique, en imposant des règles obligatoires et sanctionnées pour l'exercice de la profession, la propriété du chien. Mieux encore, la loi assimile souvent la loi et le règlement pour la définition des droits, et le règlement concourt comme la loi à la détermination du droit de propriété (art. 544 C. civ.).

Puis on doit nier catégoriquement que l'organisation soit un objet réglementaire ou législatif distinct des autres. et que la loi seule soit source du droit. Loi et règlement — il est impossible de les séparer au point de vue matériel — posent des règles de fonctionnement juridique. Lorsqu'ils organisent une personne administrative, un service public. ils disent comment et par l'obéissance à quelles prescriptions la personne administrative agira correctement, le service public fonctionnera régulièrement. Il en est de même quand ils définissent un droit individuel, public ou privé, la liberté de la presse ou le droit de propriété ; ils déterminent les règles selon lesquelles ces droits sont appelés à fonctionner. Dans tous les cas, le problème est identique : c'est une activité, une force dont le mouvement est assujetti à des règles pour qu'il concoure à l'ordre social.

37. On voit combien il est inexact de présenter le règlement comme *un acte nouveau qui contribue à l'organisation et à la croissance de l'organisme.*

Au reste, en ajoutant que, si la loi est une réforme, cette réforme est orientée dans le sens de la liberté, la théorie que j'examine est amenée à des concessions [1] qui confirment

1. Jellinek (p. 241) concède de son côté que la loi se borne à fortifier le droit existant, à éclaircir le droit obscur, et reconnait (p. 243) que certains actes administratifs, telles les modifications territoriales, ont d'importants effets de droit. Il ajoute (*ibid.*) que la loi intervient souvent pour l'exécution d'un traité.

toutes mes objections et qui détruisent son principe. « La liberté étant matière de la loi, il y a un domaine matériel de la loi qui comprend les institutions et les règles nécessaires à la garantie de la liberté. » On est ainsi conduit à classer parmi les lois les règles constitutionnelles qui s'en tiennent souvent à la pure organisation, les règles organiques des grands pouvoirs publics, les règles de décentralisation administrative, les règles organiques des libertés individuelles, etc. Je n'y contredis pas, au contraire, mais j'y trouve l'impossibilité de conserver le critérium prétendu de la loi et du règlement.

Plus encore, la loi n'a pas toujours et nécessairement pour but la liberté, et n'est point seule à se proposer ce but. Sur ce point, qui constitue cependant une assez grave contradiction avec la définition de la loi donnée plus haut, aucune difficulté n'existe. Non seulement la loi « peut, sans se mettre en contradiction avec sa propre nature, restreindre ou supprimer une liberté individuelle existante ou une garantie de liberté déterminée, car cela peut être bon pour la liberté générale, ou pour une forme de liberté supérieure », mais aussi, « de ce que la liberté est matière de la loi, il ne faut point conclure que toute loi se résolve nécessairement en des droits subjectifs dont profiteront directement les particuliers. Elle est très souvent employée à l'organisation objective d'institutions qui sont des garanties de la liberté générale, mais qui n'engendrent par elles-mêmes aucune liberté particulière...

« En d'autres termes, le droit légal ne se confond pas avec le droit subjectif, et le droit réglementaire ne se confond point avec le droit objectif; d'une part, il y a des lois qui ne consacrent pas de droits subjectifs, telles les lois constitutionnelles sur les rapports des pouvoirs publics; d'autre part, il y a des règlements qui en consacrent, la preuve en est que le recours pour excès de pouvoir du chef de la violation de la loi et des droits acquis est donné aussi bien en cas de violation des règlements. » On ne saurait mieux dire ni montrer plus clairement que la distinc-

tion de la loi et du règlement ne peut être faite à l'aide des définitions qu'on a données[1].

38. Cette conclusion est confirmée par l'examen sommaire des définitions données au point de vue formel. Elles sont faites en termes trop différents pour constituer un critérium. Celle du règlement parle d'une *disposition*, sans dire en quoi une *disposition* diffère d'une *règle*. Celle de la loi est sujette à d'assez graves critiques. La principale est qu'elle est excellente pour séparer la loi et la coutume, et qu'elle est insuffisante pour distinguer le règlement. Celui-ci aussi est une *règle contenant détermination*, une *règle écrite*, une *règle délibérée* même, car non seulement certains règlements sont faits par des assemblées délibérantes, mais on ne peut exiger, pour le caractère législatif, l'intervention d'un corps délibérant sans le refuser aux actes d'un monarque absolu, ce qui est évidemment inacceptable.

39. III. — En quoi donc le règlement et la loi, semblables en ce qu'ils contiennent une disposition générale et un acte de la puissance publique, sont-ils différents? En ce que la loi émane du Parlement, c'est-à-dire d'un organe prépondérant de la collectivité suprême, tandis que le règlement est fait ou par un organe subordonné ou par une collectivité inférieure. En d'autres termes, le règlement et la loi ont la même nature intrinsèque, ils diffèrent par l'autorité qui les fait, et la différence est hiérarchique[2].

La différence est de nature juridique : rien n'est plus juridique, pour déterminer les caractères d'un acte, que la qualité de son auteur.

Elle est importante, et, à côté de ressemblances nombreuses et importantes, conséquence d'une même nature, apparaissent des différences graves.

1. Je n'ai examiné la théorie que dans ses rapports avec la question que j'examine ici; je ne prétends ici ni l'improuver ni l'adopter pour le surplus.

2. M. Morelli (*la Funzione legislativa*, 1893, lib. I, cap. v) n'est pas très éloigné de cette manière de voir. A ses yeux, la loi diffère essentiellement du règlement en ce qu'elle est *autonome*, tandis qu'il est *subordonné*. Mais cette doctrine ne tient aucun compte de deux faits que M. Morelli établit cependant : la loi est subordonnée elle aussi à la Constitution; le règlement ne sert pas seulement à l'exécution des lois et relève directement en certains cas du pouvoir propre du chef de l'Etat et se rattache immédiatement à la Constitution

Au point de vue juridique, les caractères et les effets d'un acte dépendent en grande partie de la qualité de son auteur. Cela est particulièrement vrai du droit public. En droit privé, il n'est pas indifférent qu'un acte soit fait sous seing privé ou dans la forme authentique, par un mineur ou par son tuteur. En général, cependant, les actes du droit privé étant destinés à produire leurs effets entre des égaux, tous les hommes les font, sauf de rares exceptions, en la même qualité. En droit public, il en est autrement. Les personnes qui y agissent, État, départements, communes, etc., ne sont pas de condition égale; elles sont hiérarchisées, et par cela seul il est très important de savoir laquelle a émis la règle considérée. L'État seul peut faire des lois au sens propre du mot, c'est-à-dire des actes d'une force supérieure, irrésistible, universelle; et les règles formulées par les autres personnes publiques, malgré le caractère commun de généralité, malgré l'identité de nature intrinsèque, ne sont pas des lois, ce sont des règlements. Et, de même que l'État est supérieur aux autres personnes publiques, limite leur action, de même les lois de l'État sont supérieures aux règlements des personnes publiques et limitent leur domaine. Certes, la hiérarchie ainsi établie n'abolit pas l'identité de nature, les caractères communs à toutes les règles; la nature des choses s'y oppose invinciblement. Elle aboutit simplement à créer, à côté des ressemblances ineffaçables, quelques différences très nettes. La chose est d'autant plus remarquable que certains buts sont poursuivis simultanément par l'État et les autres personnes publiques; ainsi la sécurité, la salubrité, la tranquillité sont recherchées par l'État pour tout le territoire national, par chaque commune pour son territoire modique; — que les moyens, variant peu, sont nécessairement communs : c'est l'impôt qui fournit à l'État, au département, à la commune les ressources principales de leurs budgets; — enfin que les diverses personnes publiques prises dans leur ensemble embrassent le même territoire, la même population et sont comme emboîtées les unes dans les autres. Le sol de la France fournit le territoire et de l'État et des différents départements et des diverses com-

munes; chaque Français est en même temps membre d'une commune, d'un département, de l'État. Il est donc soumis à trois catégories de règles — pour m'en tenir aux cas principaux — formulées par les trois personnes publiques. Elles l'obligent plus ou moins rigoureusement, et celles de l'État sont les plus efficaces.

Considérons maintenant l'une des personnes publiques séparément, l'Etat. L'Etat possède un très grand nombre d'agents, les uns répandus sur tout le territoire, les autres concentrés dans la capitale. Deux catégories se séparent d'elles-mêmes : d'un côté, l'innombrable Administration, avec le Président de la République pour chef; d'un autre côté, le Parlement. Or ce dernier est chargé par la Constitution d'exercer le pouvoir législatif; et le Président de la République — nombre de ses subordonnés aussi, mais il suffit de s'occuper de lui en ce moment — possède de l'aveu de tous et tient d'un grand nombre de lois, sinon de la Constitution même, le pouvoir de faire des règlements, tandis qu'il ne peut faire des lois. Ainsi, à ne prendre que l'État seul, on est obligé de reconnaître la distinction entre la loi et le règlement. Distinction qui, comme dans le cas précédent, ne dérive pas de la nature des choses, puisque, dans les deux cas, des règles générales et impersonnelles sont formulées. Elle dérive d'une importante différence de qualité entre les auteurs des règles diverses.

40. La différence de qualité équivaut à une véritable hiérarchie. L'Etat est l'autorité la plus élevée de la société française, et c'est pourquoi il peut seul faire des lois. Dans l'État, le Parlement est tenu pour l'autorité la plus élevée, et c'est pourquoi le Parlement seul peut faire des lois. Ce n'est pas que le Président de la République soit asservi au Parlement; mais, comme tous, il doit obéir aux lois, il doit les respecter, sinon les exécuter, il doit les accepter comme les limites de ses pouvoirs, en tant du moins que les limites ne se trouvent pas dans la Constitution. D'un autre côté, les lois ne peuvent être faites que par le Parlement. Ainsi se définit la situation du Président de la République à l'égard du Parlement.

La différence de qualité, la hiérarchie qui classe les actes d'après leurs auteurs, correspond en gros à une importance inégale. D'une façon générale, on peut admettre que l'État se réserve les matières les plus importantes, laissant aux autres personnes administratives les sujets de moindre intérêt; que le Parlement s'occupe des questions les plus graves et abandonne le reste au Président de la épublique Ceci pourtant, mérite un examen plus détaillé.

L'État détermine lui-même sa propre compétence et celle des autres personnes administratives. Il centralise ou décentralise. Juridiquement, il est libre, puisque nulle autorité n'existe au-dessus de lui. Pratiquement, il garde pour lui les questions qui l'intéressent exclusivement ou principalement. Ce sont les plus importantes; d'une importance qui n'est pas toujours la même, car, selon les circonstances, tel sujet paraîtra intéresser hautement l'État ou le laisser indifférent, sauf quelques attributions sans lesquelles l'État ne se concevrait pas; d'une importance qui vient peut-être moins de la nature du sujet que des controverses éphémères dont il est l'objet; il n'importe. On s'explique ainsi d'abord les fluctuations dans la centralisation et la décentralisation, puis les formules vagues par lesquelles l'État fixe les attributions réglementaires du département et de la commune, enfin l'absence de règles précises.

Dans l'État, le Parlement agit aussi avec une entière liberté juridique. Il légifère sur les matières les plus importantes. Pourquoi d'abord en est-il ainsi? La cause n'en peut être cherchée, comme pour le cas précédent, dans ce fait que l'Etat est supérieur à toute personne, car la prépondérance législative du Parlement est l'œuvre des hommes. Le rôle supérieur du Parlement se lie au développement du régime constitutionnel. Les peuples ont conquis sur la monarchie absolue le droit de consentir, par l'organe de leurs représentants, aux décisions les plus graves pour eux, leurs personnes et leurs biens; en sorte que la couronne dut accepter la collaboration du Parlement pour ces actes considérables et ne demeura libre que pour les autres. C'est ce résultat, ce concours nécessaire du Parlement qui, historiquement,

distingue la loi du règlement. Par la suite, et grâce à la décadence du droit de sanction, grâce à l'évolution du régime parlementaire, le premier résultat s'est changé en une véritable prépondérance.

On ne peut dire tout à fait les mêmes choses d'une république constitutionnelle, où la couronne n'a pas subi de défaites. Mais la république souvent prend la place d'une royauté et en recueille l'inévitable tradition. Lorsqu'elle naît avec l'État même et qu'elle sait se garder des influences étrangères, elle sait aussi réserver au Président des attributions très importantes. Pourtant, à cause de cette importance, elle lui impose souvent le concours au moins d'une des Chambres.

A vrai dire, l'esprit des constitutions de tout genre, est que les actes les plus graves de la vie nationale soient concertés entre toutes les autorités constitutionnelles. Résultat atteint pour un très grand nombre d'actes par le régime parlementaire ; pour un moins grand nombre, par les textes qui organisent ce concours, quand la Constitution repousse le régime parlementaire. On remarquera, d'ailleurs, que l'intervention du Parlement, à raison de l'importance de l'acte, est exigée aussi pour les mesures individuelles, même pour certaines décisions prises par les personnes administratives inférieures. Le Parlement est ainsi appelé à faire des actes d'administration au sens le plus étroit du mot. L'usage donne à ces actes le nom de *loi ;* erreur juridique, qui s'explique et s'excuse quand on se souvient que le mot *loi* désigne l'acte le plus solennel, et que le Parlement est la plus haute autorité constitutionnelle.

41. Si cette doctrine est exacte, comment la concilier avec une observation précédemment faite ? On a vu que nombre de règlements sont plus importants que beaucoup de lois, et je viens de dire que les lois sont les règles les plus importantes. N'est-ce pas contradictiore ? Je ne le pense pas, et plus d'une explication peut être donnée. D'abord, comme je l'ai dit, l'importance n'est pas toujours la même ; à telle date, une matière a été jugée, pour des motifs contingents et passagers peut-être, digne d'une loi ; les circonstances changent,

la loi subsiste jusqu'à son abrogation, laquelle devient de moins en moins probable à mesure que le sujet perd de son importance et s'éloigne de l'attention publique. En second lieu, c'est le Parlement lui-même qui, autorité suprême, juge de l'importance de la matière, et le Parlement incline à trouver tous les sujets dignes d'une loi. Certaines idées chères aux nations libres lui en font un devoir; il s'agit d'établir une taxe, même modique, d'édicter des peines, même légères; le Parlement seul est compétent. Puis, lorsqu'une matière est entamée, comment s'arrêter à moitié chemin et ne pas la traiter en entier avec toutes ses dépendances ? D'un autre côté, la décentralisation livre aux autorités locales des matières aussi importantes que la police de Lille ou de Marseille et réserve à la loi d'infimes détails intéressant l'État. A l'inverse, certaines matières incontestablement importantes ne peuvent être réglées uniformément pour tout le territoire : d'autres ont besoin de règles aisément modifiables, la lourde machine législative ne leur saurait être applicable. Enfin une situation nouvelle apparaît brusquement; elle a besoin d'une règle qui ne lui serait pas donnée à temps par le Parlement ; elle la recevra du pouvoir réglementaire. On conçoit, pour ces divers motifs, que certaines lois soient moins importantes que certains règlements.

On comprend aussi l'absence de tout catalogue précis des matières réglementaires et législatives. Les circonstances seules dictent le classement, qui résulte implicitement des actes du Parlement.

42. Il résulte de cette théorie que l'existence du règlement suppose le régime représentatif ou une administration décentralisée.

Sans régime représentatif[1], et dans une monarchie absolue, toutes les règles émanent du chef de l'Etat, et la différence hiérarchique impliquée dans la distinction de la loi et du règlement est inconcevable. Entre les actes du monarque, diverses classes peuvent être distinguées à raison des formes, avec des différences qui ne sont pas toutes négli-

1. Comp. Jellinck, p. 366 et s.

geables. Cependant, et quelques efforts qu'on fasse pour accroître leur importance réelle[1], ces différences sont faibles et tout juste égales à celles que le droit français actuel établit entre les divers actes du Président de la République. Elles ne contre-balancent pas le fait, essentiel en droit public, que tous les actes émanent de la même autorité.

Sans décentralisation, la distinction de la loi et du règlement se concentre dans l'Etat et offre une variété moindre. La théorie en est infiniment plus simple et moins intéressante, puisqu'elle ne met en scène que le Parlement et l'Exécutif, dont les rapports sont relativement peu complexes. La décentralisation, en appelant à la vie juridique des collectivités subordonnées, en leur donnant les moyens juridiques de remplir leur but, pose le problème autrement compliqué des rapports entre l'Etat et ces collectivités.

Théoriquement, il n'est pas impossible de concevoir un régime où la monarchie absolue s'allie à la décentralisation et un autre régime où le régime représentatif existe avec la centralisation; régimes dans lesquels le règlement aurait sa place, car, pour l'exclure, il faudrait une autocratie centralisée[2]. Même pratiquement, ces deux régimes ne sont ni irréalisables ni inconnus; la France, entre 1814 et 1830, a pratiqué le second; c'est seulement depuis la monarchie de Juillet que la décentralisation a pénétré dans nos institutions administratives.

C'est dans un régime comme celui de la France actuelle, régime représentatif et relativement décentralisé, que la distinction de la loi et du règlement est appelée à développer tous les effets. Les progrès de la décentralisation — progrès incontestables, sinon rapides; il n'y a qu'à comparer la loi du 10 août 1871 à celle du 5 avril 1884 — sont pour accroître son importance. On serait tenté de penser que le régime

1. Voir sur ce point la thèse précitée de Mme Balachowsky-Petit.

2. Théoriquement, on pourrait même concevoir un régime sans représentation et sans décentralisation, où les agents inférieurs du monarque auraient le pouvoir propre d'émettre des règles obligatoires. Il n'est pas à croire que cette conception se réalise; l'autocratie réserve toujours à son chef la faculté d'approuver les actes de ses agents. On n'oubliera pas, d'ailleurs, que j'ai entrepris la théorie du règlement selon le droit français actuel.

parlementaire, par le rôle mixte qu'il donne aux ministres à la fois chefs véritables du pouvoir exécutif et chefs de la majorité parlementaire, agit en sens inverse. Cela est peut-être exact en fait; dans un régime parlementaire exactement pratiqué, on retrouve la volonté ministérielle et dans les lois que les ministres ont fait voter par leur majorité et dans les actes pour lesquels ils ont demandé, sans résistance possible, la signature du chef de l'Etat. En droit, la différence subsiste intacte; et, quelle que soit l'influence qui ait agi, l'acte du Parlement diffère essentiellement au point de vue juridique de l'acte du roi ou du président.

43. On pressent le rôle considérable, l'utilité sociale du règlement[1].

Certaines règles concernent un groupe de population, le territioire d'un département ou d'une commune; souvent on devra les demander, non au Parlement[2], dont l'intervention en pareil cas n'est justifiée que par la gravité considérable de la question posée, mais à une autorité administrative. Telle est d'ailleurs l'inévitable logique, soit de la décentralisation, soit de la déconcentration. Les règles sont peut-être appelées à une application courte, à des changements fréquents, nouveau motif pour ne pas s'adresser aux Chambres, à moins d'une importance exceptionnelle attachée à la solution.

D'autres règles — et leur nombre s'accroît avec la civilisation — présentent un caractère technique et spécial; seuls des agents administratifs sont capables de les concevoir et de les rédiger. Le Parlement, dont le rôle politique s'accroît sans cesse et plus rapidement que son rôle législatif, dont la compétence politique se développe plus que la compétence législative ou administrative, se contente d'un contrôle assez lointain, satisfait si les règlements ne contredisent pas les principes politiques dont il accepte la direction.

Au reste, le Parlement, à cause de sa nature d'assemblée

1. Ces indications sommaires seront développées plus loin.
2. Le Parlement anglais vote souvent des lois particulières et différentes pour les diverses parties du Royaume-Uni. Aussi le règlement a-t-il en Angleterre moins d'importance qu'en France.

délibérante, travaille lentement et difficilement. Son rôle se limite, par la force des choses, à l'indication des idées régulatrices, à la solution des questions les plus intéressantes, à l'action politique ; en deux mots, à l'impulsion et au contrôle. C'est dire qu'il convient aussi peu que possible à l'administration, qui doit être toujours présente, toujours prête, toujours active, qui donne sans tarder à chaque besoin social une satisfaction au moins provisoire, qui est appelée, par la force des choses encore, à formuler un grand nombre de règles juridiques.

Un Parlement, dont l'action politique est prompte et efficace, qui dispose de toutes les ressources qu'offre le régime parlementaire, n'hésitera pas à se décharger sur le règlement des parties les plus techniques ou les moins controversées de la législation[1].

Enfin, le règlement est appelé à manifester et à assurer l'existence juridique des personnes administratives inférieures. Plus, d'un côté, cette existence est riche en droits concédés par l'Etat, plus elle est intense en fait, plus, d'autre part, le rôle du règlement dans cette sphère est considérable[2].

1. L'utilité pratique du règlement est reconnue même dans les pays où le pouvoir réglementaire est peu important. M. Esmein (*Eléments de droit constitutionnel*, 2e éd., p. 474, note 1) cite à ce sujet l'opinion de M. Dicey : « Dans les pays étrangers généralement, le législateur se borne à poser les principes généraux de la législation, et, au grand avantage du public, il laisse le soin de les compléter à des décrets ou règlements qui sont l'œuvre du pouvoir exécutif. Le caractère embarrassé et prolixe de la loi anglaise écrite (Statute Law) est dû en grande partie à l'effort futile que fait le Parlement pour fixer jusque dans les détails de grandes réformes législatives. Le mal est devenu si évident que, de nos jours, les actes du Parlement contiennent constamment des dispositions qui ont pour but de conférer au Conseil privé, aux juges ou à un autre corps le pouvoir d'établir des règles conformes à l'acte pour déterminer les détails que le Parlement n'a pu insérer dans la loi. » (*Law of the Constitution*, p. 49.) M. Dicey ajoute que, comme palliatif, le législateur anglais multiplie les clauses autorisant un très grand nombre d'autorités diverses à faire des règlements de détail. Ce procédé lui paraît moins bon que la coutume française. — M. Burgess (*Political Science*, t. II, p. 318) juge aussi le système anglais moins bon que celui de la France, qui est d'ailleurs celui de nombreux Etats. En Autriche-Hongrie, en Belgique, en Espagne, en Italie, aux Pays-Bas, en Portugal, en Suisse, les lois ne sont guère plus détaillées qu'en France et ont besoin d'importants compléments réglementaires, spontanés ou requis. En outre, le chef de l'Etat possède assez souvent le pouvoir de régler les sujets dont la loi ne s'est pas occupée.

2. Cette remarque est vraie, il va sans dire, des nombreux Etats étrangers, où la décentralisation a créé des personnes administratives autres que l'Etat.

44. Appliquée aux colonies françaises, la distinction de la loi et du règlement présente un aspect particulier[1]. Elle n'est pas faite d'une façon tout à fait pareille à celle qui est admise pour la métropole.

Le sénatus-consulte du 3 mai 1854 semble l'exclure pour les colonies les plus nombreuses. Si, en effet, il exige des lois pour régler différents sujets dans les colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion, il applique à toutes les autres le régime des décrets « jusqu'à ce qu'il ait été statué à leur égard par un sénatus-consulte » (art. 18). Pour celles-ci, en principe, toutes les règles devaient émaner du chef de l'Etat, et la distinction du règlement et de la loi semblait impossible. Pour les trois colonies exceptées, les décrets[2] ne peuvent contenir certaines dispositions réservées au législateur[3]; la loi a donc un rôle nécessaire et la distinction entre elle et le règlement est possible.

En réalité, la distinction existe pour toutes les colonies. Le Parlement se considère[4] comme autorisé à légiférer sur une matière coloniale générale ou pour une colonie quelconque, à déclarer des lois applicables aux colonies, à certaines colonies, selon son gré[5].

Il en résulte que, dans toutes les colonies, certaines matières sont réglées par des décrets, d'autres par des lois, et le Parlement tend à s'occuper plus activement des affaires coloniales, à étendre aux colonies, en vue d'une assimilation progressive à la métropole, un grand nombre de lois

1. On consultera, sur la situation législative des colonies, Dislère, *Traité de législation coloniale*, 2e éd., 1897.

2. Certains décrets devaient avoir la forme des règlements d'administration publique (sénatus-consulte du 3 mai 1854, art. 5).

3. Le sénatus-consulte réserve encore certaines matières qui devaient être réglées par des sénatus-consultes et qui appartiennent aujourd'hui à la compétence législative.

4. Avec raison; le sénatus-consulte annoncé par celui du 3 mai 1854 ne fut pas fait; la distinction des sénatus-consultes et des lois a disparu avec le second Empire; le Parlement est devenu l'autorité la plus élevée au point de vue de l'émission des règles.

5. Un très grand nombre de lois se déclarent applicables à l'Algérie (loi du 15 février 1898, art. 5), à l'Algérie et aux colonies (loi du 10 mars 1898, art. 3), à certaines colonies (loi du 21 avril 1898, art. 30); renvoient à un décret pour les conditions de leur application aux colonies (loi du 9 avril 1898, art. 34).

importantes, à accroître ainsi, même dans les colonies où elle était inconnue, la distinction de la loi et du règlement.

D'un autre côté, certaines lois faites dans un intérêt métropolitain sont, en partie du moins, destinées à une application dans les colonies[1] et viennent augmenter le nombre des actes du Parlement entrés en vigueur sur les territoires coloniaux.

Enfin, non seulement lois et décrets se partagent ainsi les matières à régler, mais il n'est pas douteux que le Président de la République puisse faire les règlements utiles à l'application des lois dans les colonies et recevoir de la loi une mission précise à cet égard.

45. Pour conclure, le règlement et la loi sont de même nature[2]; la différence essentielle qui les sépare se rattache à la hiérarchie établie d'abord entre l'Etat, qui seul fait des lois, et les autres personnes administratives, qui, lui étant subordonnées, ne font que des règlements, ensuite entre les agents de l'Etat, duquel un seul, le Parlement, est qualifié pour l'exercice du pouvoir législatif.

Ces principes serviront à construire la théorie du règlement et à la comparer avec la théorie de la loi. La loi produit des effets dont les uns se rattachent à son caractère de règle générale, et d'autres effets qui se rattachent à la prépondérance de son auteur, le Parlement. Les premiers devront être attribués, les seconds refusés au règlement.

Par avance, les principaux traits peuvent être ramenés aux deux séries de conséquences qui suivent[3].

Comme règle générale, et de même que la loi, le règlement est une disposition générale et impersonnelle. Il pos-

1. Ainsi les lois relatives à la déportation (lois des 23 mars 1872-9 février 1895).
2. Duguit, *l'Etat*, p. 509; — Planiol, *Traité élémentaire de droit civil*, 1990. t. I, p. 57, n° 141 : « Les actes réglementaires émanent d'une autorité moins haute, mais ils ont tous les caractères spécifiques de la loi; ce sont des dispositions législatives d'ordre inférieur aux lois proprement dites, mais de même nature. » — M. Dicey (*Law of the Constitution* (part. I, ch. II) admet aussi l'identité de nature des lois faites par le Parlement et des actes faits par les corps législatifs non souverains.
3. Cf. Ducrocq, *Cours de droit administratif*, 7e éd., t. I, n° 66, p. 84-85.

sède une force obligatoire absolue qui s'impose à tous[1], citoyens, fonctionnaires, tribunaux. Il reçoit pour son application l'interprétation judiciaire. Il dispose pour l'avenir et n'a pas d'effet rétroactif.

Comme acte du pouvoir exécutif ou administratif et à la différence de la loi, il ne jouit pas d'une pleine liberté d'action, et il est soumis à un double contrôle judiciaire : celui que tous les tribunaux exercent, au point de vue de la légalité, avant de lui donner effet ; celui que le Conseil d'Etat exerce, au même point de vue, en statuant sur le recours en annulation.

Ces ressemblances et ces différences[2] combinées donnent une suffisante exactitude à l'appellation[3] de *lois secondaires*[4], souvent donnée aux règlements.

1. Une force semblable à celle de la loi que le règlement complète (Req. rej., 12 avril 1875; D. 77, 1, 222).
2. On n'a signalé ici que les plus notables.
3. Elle est employée, fait curieux, par nombre d'auteurs qui contestent l'identité intrinsèque du règlement et de la loi (Esmein, *Eléments de droit constitutionnel*, 2e éd., 1899, p. 471 ; — Aucoc, *Des Règlements d'administration publique et de l'intervention du Conseil d'Etat dans la rédaction de ces règlements ; Revue critique de législation*, 1871-1872, p. 75-84 ; — Trolley, *Cours de droit administratif*, t. I, p. 264, n° 124 ; — Foucart, *Eléments de droit public et administratif*, 3e éd., 1843, n° 95, t. I, p. 102 ; n° 1782, t. III, p. 255 ; — Macarel, *Cours de droit administratif*, 1844, t. I, p. 55). — Elle est, au contraire, soigneusement évitée par d'autres [Berthélemy, *le Pouvoir réglementaire du Président de la République* (*Revue politique et parlementaire*, t. XV, p. 324)]. — Comp. Laferrière, *Traité de la juridiction administrative*, 2e éd., t. I, p. 482 et s.
4. Ou *quasi-lois* (Saint-Girons, *Manuel de droit constitutionnel*, p. 379).

CHAPITRE II

LE RÈGLEMENT DEPUIS 1789

46. On ne trouvera pas ici une histoire du pouvoir réglementaire, œuvre immense qui embrasserait à peu près toute l'histoire juridique et administrative[1]. Il serait aisé — encore que très long — de montrer que les législations secondaires sont nombreuses dans l'organisation romaine, parce que les Romains, appliquant une idée qui reparaît dans la doctrine contemporaine[2], reconnaissent à tous les administrateurs l'ensemble des droits nécessaires à l'exercice de leurs fonctions et ignorent la séparation des pouvoirs, parce que leur conquête laisse subsister les lois locales ; — que le règlement a reparu dans la société féodale dès qu'une autorité s'est superposée aux autres et a créé des règles d'une portée territoriale un peu étendue. Ces constatations, assez curieuses en soi, sont sans rapport avec la théorie moderne du règlement.

On se rappellera seulement qu'en 1789 la loi exerce une autorité législative universelle et illimitée. Sous des noms divers, ses actes, émanés du même pouvoir, ont la même autorité. Pourtant, depuis le milieu du XVIIe siècle, une tendance se dessine vers la création d'un organe spécial, le Conseil du roi, et l'emploi d'un procédé, l'arrêt du Conseil, pour l'œuvre qui correspond à nos modernes décrets. Peut-être, s'il eût duré, l'Ancien Régime eût-il donné au Conseil

1. Voir un essai dans Cammeo, *Della Manifestazione delle volontà dello Stato nello campo di diritto amministrativo*, part. III, cap. I, § 61 et s. (*in* Orlando, *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*), et dans Jellinek (*Gesetz und Verordnung*, p. 1-130).

2. Voir Hauriou, *Précis de droit administratif*, 4e éd., 1900, p. 19.

le pouvoir propre auquel il prétendait, que le roi lui reconnaissait, que les tribunaux lui contestaient. L'arrêt du Conseil fût alors devenu semblable à l'arrêt de règlement d'une Cour souveraine, d'un Parlement, législation supplétoire, provisoire, secondaire en somme, comparable au règlement contemporain.

Le pouvoir réglementaire, sous l'influence atténuée et inconsciente du principe romain, est très répandu dans l'Ancien Régime. Il est exercé par les nombreux agents provinciaux du roi, par les intendants surtout ; — par les assemblées provinciales et les Etats provinciaux ; — par quelques autorités municipales. Enfin la suprématie royale a refoulé, mais non complètement supprimé l'ancien pouvoir législatif des seigneurs. Elle a surtout laissé subsister le pouvoir de l'Église, dont les décisions conservent encore une grande importance pratique et une grande force juridique.

47. La Révolution de 1789 a profondément modifié cet état de choses dans ses principes essentiels. Elle a introduit le système représentatif, avec ses corollaires : la prépondérance du Parlement et la séparation des pouvoirs[1]. Bien que ces doctrines modernes aient été souvent exagérées et n'aient pas pu garder la précision absolue de leur promulgation originaire[2], elles constituent encore la pierre angulaire de la théorie actuelle du règlement. Comment elles ont été entendues et appliquées depuis 1789, c'est ce qu'il est nécessaire et suffisant de considérer.

48. L'Assemblée Nationale Constituante annonça les plus radicales intentions à l'égard du pouvoir législatif et, par conséquent, du pouvoir réglementaire.

Lorsque, le 27 juillet 1789, Champion de Céré, faisant son rapport sur les premiers travaux du Comité de Constitution, conclut, entre autres choses, à déclarer le Corps législatif permanent, il en donne pour motifs « que le pouvoir législatif ne

1. En outre, la Révolution a complètement et définitivement laïcisé l'Etat et exclu les religions de la vie juridique autonome. Les autorités religieuses n'ont de ressources juridiques que dans la mesure et par les moyens que l'Etat détermine.

2. On ajoutera enfin que la décentralisation, largement donnée au début, puis retirée, puis lentement restituée, exerce une influence.

pouvait être sans danger condamné au silence et à l'inaction pendant aucun intervalle de temps; que lui seul a le droit d'interpréter ou de suppléer les lois qu'il a portées; que se reposer sur le pouvoir exécutif de cette double fonction, ce serait compliquer ensemble deux forces que l'intérêt public exige que l'on sépare; que commettre cette autorité à des corps, ce serait, par un plus grand malheur encore, exposer tout à la fois et le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif à une invasion redoutable de leur part; qu'enfin ce pouvoir ne pouvant s'exercer par délégation d'aucun genre, devant néanmoins être actif, il restait uniquement à rendre permanente l'Assemblée à laquelle il appartient de le faire agir[1] ». Ces motifs ne permettent pas de concevoir le pouvoir réglementaire[2].

A la même séance, Mounier lit les principes du Gouvernement français adoptés par le Comité de Constitution et parmi lesquels se trouve l'article 23 : « Le roi peut ordonner des proclamations, pourvu qu'elles soient conformes aux lois, qu'elles en ordonnent l'exécution et qu'elles ne renferment aucune disposition nouvelle[3]. »

D'assez bonne heure, la discussion révèle l'insuffisance des formules tranchantes : le 30 septembre 1789, l'Assemblée examine le projet de son Comité sur l'organisation du pouvoir législatif, en particulier l'article 2, ainsi conçu :

« Le pouvoir exécutif ne peut faire aucune loi, même provisoire, mais seulement des proclamations conformes aux lois, pour en ordonner ou en rappeler l'exécution. »

A première vue, cette rédaction exclut le pouvoir réglementaire du roi[4]. Malouet s'en aperçoit et la combat. Il prétend que le roi doit avoir le droit de faire des règlements

1. *Archives parlementaires*, 1re série, t. VIII, p. 282.

2. Le projet de Constitution de Bouche (*Archives parlementaires*, t. VIII, p. 400) permet au roi « de faire des lois provisoires d'administration et de police générale » dans l'intervalle des sessions, sauf le contrôle ultérieur de l'Assemblée (art. 49). — Voir aussi le projet de Sieyès, tit. II, art. 17, et tit. III, art. 5 (*Archives parlementaires*, t. VIII, p. 425-426).

3. *Ibid.*, p. 284.

4. Elle est évidemment inspirée par la coutume anglaise, où la proclamation royale ne peut contenir des règles juridiques (Dicey, *Law of the Constitution*, p. 51; — Esmein, *Eléments de droit constitutionnel*, 2e éd., 1899, p. 46, note 5).

provisoires pour les différents départements qui lui sont subordonnés; que l'Assemblée Nationale, qui a ordonné la responsabilité, ne peut elle-même se réserver le droit de faire des règlements d'administration; enfin, il conclut à ce que le roi soit autorisé à faire des règlements au moins provisoires.

Un membre de la noblesse prétend que, si le roi ne pouvait faire des règlements, il faudrait que le Corps législatif fût toujours en activité; car, par exemple pour l'armée, les règlements provisoires sont à chaque moment nécessaires.

M. de La Luzerne, évêque de Langres, va plus loin ; il convient que les règlements concernant la législation ne peuvent être faits que par le Corps législatif; mais, quant à l'administration, il dit que le roi doit avoir le droit de faire des règlements, non pas provisoires, mais définitifs. Il fait donc un sous-amendement à l'amendement de M. Malouet; c'est de retrancher le mot *provisoire*.

M. Anson propose une autre rédaction : « Le roi ne pourra pas, par des règlements, même provisoires, suspendre ou arrêter l'exécution des lois. »

M. Goupil de Préfeln adopte cette rédaction avec un sous-amendement : c'est que « le roi ne pourra même interpréter les lois. Cela ne me paraît pas trop rigoureux; c'est à cette interprétation, que le Conseil a toujours faite selon son intérêt, que nous avons dû notre esclavage. »

Le vicomte de Mirabeau déclare qu'on veut « détruire le reste des ressorts qu'a conservés le pouvoir exécutif. J'oserai demander à l'Assemblée si elle est si sûre des lois qu'elleva porter qu'elles ne seront susceptibles d'aucune interprétation; si cela est, il faut sans doute déclarer que le roi n'aura point le droit de faire aucun règlement; mais, au contraire, ces lois ne sont faites que par des hommes soumis à l'erreur : il faut laisser au pouvoir exécutif le soin de faire rédiger ces règlements. La permanence doit rassurer sur le prétendu entêtement de toutes les prérogatives du pouvoir législatif. »

L'opinion de Malouet fut faiblement combattue par Rewbel et La Poule, qui se bornèrent à invoquer la séparation

des pouvoirs. Malouet persista à dire que « le roi doit avoir le droit de faire des règlements de police, d'économie, etc. ».

Ses arguments avaient fait sur l'Assemblée une impression assez vive pour suggérer une distinction, que Buzot formula le premier : « Il ne s'agit dans ce moment que de la législation générale, et le pouvoir exécutif ne peut faire sur cette matière aucun règlement; mais, quand on sera parvenu au point de circonscrire le pouvoir exécutif, on déterminera quelle sera sa latitude et son influence soit vis-à-vis des assemblées provinciales, soit pour l'armée. » Duport et Pétion appuyèrent cette manière de voir. Enfin Le Pelletier de Saint-Fargeau répondit à Malouet qu'il ne s'agit ici que de la législation en général et non de l'administration; que, quand on en sera arrivé à ce moment, il faudra avoir la plus grande circonspection ; car le Gouvernement, sous prétexte d'établir des lois d'administration, a établi des impôts, tels que les insinuations, les contrôles, etc. Il est donc à craindre que le pouvoir exécutif, en faisant des lois d'administration, ne mette encore des impôts.

Finalement, l'Assemblée, à l'unanimité, renvoya la question des règlements à l'organisation du pouvoir exécutif, et vota l'article 2 sous la forme suivante : « Le pouvoir exécutif ne peut faire aucune loi, même provisoire, mais seulement des proclamations[1]. »

Cette curieuse discussion montre les principes et les craintes de l'Assemblée, aux prises avec les nécessités pratiques. Celles-ci l'emportent incontestablement et les formules que l'Assemblée votera plus tard sur le pouvoir

1. *Archives parlementaires*, t. IX, p. 219-220. — Cependant, dans les articles définitivement adoptés dans la séance du 2 octobre 1789 et soumis à l'approbation du roi, le texte, devenu l'article 17, ajoute : « ... conformes aux lois, pour en ordonner ou en rappeler l'observation » (*Ibid.*, p. 237). Tel est également le texte adopté sans discussion le 16 août 1791 (*Archives parlementaires*, t. XXIX, p. 458) et qui forme dans la Constitution de 1791 l'article 6, tit. III, ch. IV, sect. 1.

M. Esmein (*Eléments de droit constitutionnel*, p. 471), tout en avouant que la Constitution de 1791 n'est pas *très claire sur ce point*, estime qu'elle a voulu refuser au roi le pouvoir réglementaire.

Comp. Jellinek, *Gesetz und Verordnung*, p. 87.

législatif n'auront plus la netteté des premiers jours. Le pouvoir réglementaire garde sa place [1].

Il la garde aussi [2] dans l'administration municipale. La loi du 14 décembre 1789 fut votée sans débat intéressant sur ce point. Son texte distingue parmi les fonctions des corps municipaux deux espèces : « les unes propres au pouvoir municipal, les autres propres à l'administration générale de l'État, et déléguées par elle aux municipalités » (art. 49). Parmi les premières figure notamment celle « de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police [3], notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues » (art. 50). Elle est exercée librement, sans réclamer aucune approbation (art. 56). Les indications un peu vagues de l'article 50 sont détaillées dans les deux projets du Comité de Constitution sur l'organisation judiciaire [4], qui indiquent comme sanction ou une amende pécuniaire ou un emprisonnement de correction dont la durée ne peut dépasser un mois [5]. Ces textes furent adoptés sans débat le 11 août 1790; un seul point fut amendé : le maximum de l'emprisonnement fut abaissé à huit jours pour les villes et trois jours pour les campagnes [6].

Quant aux administrations de département, la loi du 22 décembre 1789 (sect. 3, art. 1 et 2) leur confie différents objets et leur attribue implicitement le pouvoir réglementaire. L'instruction votée par l'Assemblée le 12 août 1790 [7]

1. On remarquera les termes de la loi des 27 avril-25 mai 1791, art. 14 : « Les ministres feront arrêter au Conseil les proclamations relatives à leur département respectif, savoir : celles qui, sous la forme d'instructions, prescrivent les détails nécessaires, soit à l'exécution de la loi, soit à la bonté et à l'activité du service; celles qui ordonneront ou rappelleront l'observation des lois en cas d'oubli ou de négligence... »

2. Le décret du 15 octobre 1789 donne aux comités provisoires élus dans les communes le pouvoir de faire des arrêtés pour l'exécution des décrets et pour la paix publique.

3. La police municipale est détaillée dans les décrets des 19 juillet et 28 septembre 1791. Des actes spéciaux signalent le pouvoir réglementaire des autorités communales (décrets des 11 février 1790; 31 août 1790, art. 3; 21 mai 1790, tit. III, art. 25 et 34).

4. Premier projet, tit. XIII, art. 4; deuxième projet, tit. XI, art. 3 (*Archives parlementaires*, t. X, p. 732 et 739).

5. Art. 7 et art. 5.

6. *Archives parlementaires*, t. XVII, p. 724.

7. Chap. I, § 1.

rappelle que « les administrations de département ne peuvent faire ni décrets, ni ordonnances, ni règlement; elles ne peuvent agir que par les voies ou de simples délibérations sur les matières générales, ou d'arrêtés sur les affaires particulières, ou de correspondance... » « Les administrations de district sont entièrement subordonnées à celles de département; elles ne peuvent prendre aucune délibération en matière d'administration générale... » « Les fonctions des conseils de département sont de délibérer sur tout ce qui intéresse l'ensemble du département; de fixer d'une manière générale tant les règles de l'administration que les moyens d'exécution... Les fonctions des directoires sont d'exécuter tout ce qui a été prescrit par les conseils et d'expédier toutes les affaires particulières... »

L'instruction ajoute [1] que les corps administratifs auraient à annuler les actes par lesquels les corps municipaux outrepasseraient leurs pouvoirs, si, par exemple, ils « entreprenaient sur la puissance législative en faisant des décrets ou des règlements ».

Quelques textes isolés permettent aux autorités départementales de faire des règlements [2]. Les actes généraux des administrations départementales ne peuvent porter le nom de règlement, décret, ordonnance ou proclamation ; ce sont des *arrêtés* [3], et le roi a le droit d'annuler ceux qui sont contraires aux lois et aux actes réguliers du pouvoir royal [4]. Parfois l'acte a besoin, pour acquérir pleine force, de l'approbation royale. Enfin, une foule de textes accordent le pouvoir réglementaire à de nombreuses et diverses autorités [5], s'éloignant ainsi notablement des formules primitives.

En ce qui concerne les tribunaux, le projet d'organisation

1. § VIII (*Archives parlementaires*, t. XVIII, p. 13).
2. Décret du 6 juin 1790 : les règlements sur la nourriture et l'emploi du produit du travail des mendiants valides détenus; décrets des 12 août 1790, ch. III; 27 mai 1791, tit. II, art. 2; etc.
3. Décret du 15 mars 1791, art. 1.
4. *Ibid.*, art. 32.
5. Décrets des 3 avril 1791, art. 6; 17 août 1791, art. 23; 20 septembre 1791, tit. III, art. 1. Mais il est fait défense aux citoyens ayant la même profession de se donner des règlements (décret du 14 juin 1791).

judiciaire proposé par le Comité de Constitution le 22 décembre 1789[1] contenait l'article suivant :

« Les cours de justice ne pourront point faire de règlement, elles adresseront leurs représentations au Corps législatif toutes les fois qu'elles croiront nécessaire soit d'interpréter le sens douteux d'une loi, soit d'en rendre une nouvelle » (tit. I, art. 8)[2].

Le 5 juillet 1790[3], ce texte fut adopté avec une légère modification dans les termes : «... mais ils (les tribunaux) s'adresseront » au lieu de « elles adresseront leurs représentations ». Le débat, très bref, roula uniquement sur le pouvoir d'interprétation des tribunaux.

Quelques actes particuliers permettent aux tribunaux de régler leur police et l'ordre de leurs audiences[4], au tribunal de commerce de faire le tarif des droits de courtage[5].

49. Telles ont été les doctrines de la Constituante. Voici ses pratiques.

Sa législation est extrêmement détaillée et minutieuse. Elle embrasse les plus humbles sujets, au point de décrire même les boutons d'un uniforme, et, sur chaque sujet, elle a le souci visible de tout dire. Parfois, elle explique et commente ses décrets par des instructions développées qui ressemblent aux circulaires ministérielles de notre temps et sont cependant soumises à un vote[6]. Tel décret se borne à approuver le texte de l'instruction qui l'accompagne[7]. Telle instruction est publiée seule[8].

1. *Archives parlementaires*, t. X, p. 725.
2. Cet article a pris le numéro 12 dans le deuxième projet (*Archives parlementaires*, t. X, p. 735). — Voir la loi des 16-24 août 1790, tit. II, art. 12.
3. *Archives parlementaires*, t. XVI, p. 703.
4. Décret du 6 mars 1791, art. 35.
5. Décret du 21 avril 1791, art. 14.
6. Décrets du 14 décembre 1789, sur les municipalités ; — du 22 décembre 1789, sur les assemblées primaires et administratives ; — du 23 novembre 1790, sur la contribution foncière ; — du 21 janvier 1791, sur la constitution civile du clergé ; — du 13 avril 1791, sur les droits féodaux ; et une foule d'autres.
7. Décrets du 28 mars 1790, sur Saint-Domingue ; — du 31 mai 1790, sur les ventes de biens nationaux ; etc.
8. Instructions du 12 août 1790, sur les fonctions des assemblées administratives ; — du 29 septembre 1791, sur la procédure criminelle.

Cependant, la force des choses l'emporte sur ses intentions; l'énormité et l'urgence du travail qui l'accable l'obligent à parler de règlements. En les annonçant, elle déclare souvent qu'elle les fera elle-même [1]. Mais elle en demande le projet à l'un de ses comités [2], mais encore aux ministres [3], à l'Administration centrale [4], aux administrations locales [5], même aux intéressés, comme les Académies [6].

Le fait le plus significatif est qu'elle a souvent recours au roi, et elle inaugure ainsi, quoi qu'elle en ait, les pratiques modernes et attribue au monarque un pouvoir réglementaire qui n'est pas négligeable. Elle le charge, quelquefois en termes généraux et vagues [7], de faire des proclamations, de donner les ordres nécessaires [8], de prendre les mesures utiles [9]; avec plus de précision, de prendre des mesures pour assurer la tranquillité de Lyon [10], de faire des règlements [11], etc. Elle s'adresse dans le même but aux ministres; ainsi le Ministre de la Guerre est chargé de pourvoir à la police et à la discipline des troupes coloniales en France [12], d'organiser, avec les directoires de département, la gendarmerie et l'armée auxiliaire [13], etc. Elle cite sans désapprobation [14] un règlement en forme de lettre (16 juillet 1790), adressé par le Ministre des Finances, de la part du roi, aux administrations de département, relatif à la franchise postale. Elle suppose l'existence de règlements militaires [15], de règlements sur les monts-de-piété [16], etc. Enfin, de façon plus générale, le décret du 27 avril 1791 sur l'organisation du

1. Décrets du 26 août 1790, sur les postes, art. 4 et 5; — du 21 avril 1791, sur les agents de change, art. 2; etc.
2. Décret du 31 décembre 1790, art. 18.
3. Décret du 27 septembre 1791, art. 5.
4. Décret du 6 août 1790, art. 12.
5. Décret du 26 juillet 1790, art. 10. — Instruction du 12 août 1790.
6. Décret du 20 août 1790, *in fine*.
7. Décrets des 20 octobre 1789, 17 mai 1791, art. 4.
8. Décret du 18 septembre 1789.
9. Décret du 1er février 1791, tit. I, art. 5.
10. Décret du 18 décembre 1790, art. 4.
11. Décret du 16 avril 1791, art. 4.
12. Décret du 30 juillet 1791, art. 4.
13. Décret du 16 mars 1791.
14. Décret du 12 octobre 1790, art. 13.
15. Décret du 20 septembre 1791, tit. III, art. 5.
16. Décret du 21 septembre 1791, art. 15.

ministère prévoit des actes généraux et réglementaires du roi : « Seront arrêtées en Conseil les proclamations qui, sous forme d'instructions, prescrivent les détails nécessaires soit à l'exécution de la loi, soit à la bonté ou à l'activité du service, celles qui ordonneront ou rappelleront l'observation des lois... » (art. 14). Cet article (avec le numéro 15) fut adopté sans débat le 12 et le 27 avril 1791[1].

L'Assemblée se trouve ainsi amenée à reconnaître au pouvoir réglementaire un rôle que ne laissaient pas prévoir ses premières prétentions. La force des choses et l'immensité de son labeur la poussèrent, en outre, à confirmer une très grande quantité de règlements anciens sur toutes sortes de matières[2] et à renoncer à un autre rêve, à la substitution d'un régime légal entièrement nouveau[3].

50. On ne s'étonne pas, quand on connaît ces textes et ces faits, de rencontrer un grand nombre d'actes réglementaires émanés du roi. Le roi ne peut plus régler les matières que la Constitution réserve à l'Assemblée, ni celles à l'occasion desquelles l'Assemblée a légiféré. Il possède néanmoins un ample pouvoir réglementaire, qui représente d'abord le résidu de son omnipotence limitée par les droits législatifs de l'Assemblée, qui correspond aussi à quelque chose de nouveau aux mesures prises pour assurer l'exécution des lois[4].

Les actes royaux continuent quelque temps encore de porter les vieilles appellations, arrêts du Conseil, règlements, etc.[5]. De bonne heure ces dénominations disparaissent. Pour se conformer aux termes prescrits par les lois nouvelles,

1. *Archives parlementaires*, t. XXIV, p. 700, et t. XXV, p. 357.

2. Décrets des 8 octobre 1789, art. 28 ; 19 avril, art. 9 ; 4 juillet, art. 4 ; 27 novembre, art. 28, et 8 décembre 1790, art. 1 ; 31 mars et 19 juillet 1791, tit. I, art. 29 ; etc.

3. Les abrogations sont assez fréquentes : décrets des 23 septembre 1789, art. 4-5 ; 22 novembre 1790 ; etc.

4. Proclamation du 12 octobre 1789 pour l'exécution des articles 21 et 22 du décret du 6 octobre 1789 ; 27 juillet, 26 octobre 1789 : etc. — On trouve des proclamations qui ne se réfèrent à aucune loi (3 et 6 novembre 1789, etc.).

5. Jellinek (*Gesetz und Verordnung*, Vienne, 1887, p. 74) remarque en outre que, lorsque Louis XVI sanctionna les premières délibérations de l'Assemblée Constituante, il employa encore les formes tantôt de la déclaration ou des lettres patentes (dans lesquelles il parle directement), tantôt de la proclamation (où il figure à la troisième personne).

le roi qualifie le plus souvent ses actes de *proclamations*. Ce mot désigne quelquefois un véritable appel adressé au peuple français. D'ordinaire, il s'applique à des actes qui, ne se bornant pas à rappeler les lois et à prescrire leur observation, les complètent et opèrent, somme toute, comme les modernes règlements. Les proclamations de ce genre se rencontrent en toutes matières ; elles ont trait souvent à la répartition, au recouvrement des impôts[1], au vote dans les assemblées primaires[2], aux revues des gardes nationales[3], aux élections municipales de Paris[4], aux rentes du clergé[5]. Elles n'ont parfois qu'une force temporaire, ainsi celle du 28 mai 1790 pour le rétablissement de la tranquillité et du bon ordre, celle du 6 juillet 1790 sur l'ordre à observer le jour de la fête de la Fédération, celles des 8 et 29 mars 1791 pour l'installation des tribunaux. Elles vont jusqu'à créer des tarifs obligatoires pour le public[6], des primes pécuniaires[7], des peines[8].

L'acte royal prend quelquefois le nom tout simple de *règlement*[9].

Le roi envoie aussi des *instructions*[10] qui ne sont pas ordinairement rédigées par articles et ressemblent aux actes de même nom émanés de l'Assemblée.

Il est même arrivé qu'en donnant sa sanction à un décret, le roi l'ait complété par quelques dispositions[11].

51. La Constitution de 1791 est, au moins dans les parties qui nous intéressent, la reproduction des actes isolés votés par l'Assemblée Nationale. Elle proclame la séparation des

1. 14 et 16 octobre, 27 décembre 1789; 25 avril, 13, 19 septembre, 17 octobre 1790; 25 mai 1791.
2. 8 mai 1790.
3. 13 juillet 1790.
4. Même date.
5. 17 décembre 1790.
6. Messageries, 10 avril 1791 ; — coches d'eau, 24 avril 1791.
7. Importation des grains, 5 novembre 1789.
8. Conservation des bois, 3 novembre 1789.
9. Celui du 27 septembre 1789, pour l'exécution du décret du 23 septembre 1789 ; — un autre de même date pour le décret sur les grains.
10. Contribution patriotique, 30 octobre 1789 ; — paiements au clergé, 2 janvier 1791 ; — ponts et chaussées : 17 avril 1791.
11. Décret du 27 mars 1790, sanctionné le 20 avril.

pouvoirs ; elle interdit au pouvoir exécutif toute loi, même provisoire, et lui permet seulement des proclamations conformes aux lois pour en ordonner ou en rappeler l'exécution[1]. En même temps, elle énumère les matières réservées au pouvoir législatif et qui réclament soit une loi votée par l'Assemblée et sanctionnée par le roi, soit un décret exécutoire sans sanction ; procédé peu pratique et qui devait, si la Constitution eût fonctionné paisiblement, profiter au roi, puisque toute matière non comprise dans les énumérations serait vraisemblablement réglée par lui.

Les actes passés sous l'empire de la Constitution de 1791 et jusqu'au 10 août 1792 ressemblent à ceux de la période précédente. Les lois de l'Assemblée Législative sont extrêmement détaillées ; quelquefois, une instruction les accompagne[2]. Souvent aussi elles annoncent des règlements que l'Assemblée devra faire ; les projets en sont demandés assez fréquemment au pouvoir exécutif[3] ou à un ministre[4]. L'Assemblée rend des décrets d'approbation[5] et annexe parfois à son propre décret le règlement qu'elle a demandé[6].

Comme l'Assemblée Constituante, la nouvelle Assemblée charge le pouvoir exécutif soit, en termes vagues, de faire les proclamations nécessaires[7], soit de prendre les mesures nécessaires pour l'exécution de tel décret[8], soit de régler tel point négligé par elle[9] ou de faire une instruction détaillée[10] avec l'obligation de ne pas s'écarter des prescriptions édictées par le décret[11]. Enfin, certains décrets admettent

1. Tit. III, art. 3-4 ; ch. IV, sect. I, art. 6.
2. Décret du 19 juin 1792.
3. Décret du 4 mai 1792, art. 12.
4. Au Ministre de la Guerre, par exemple (décret du 27 septembre 1791, art. 5).
5. Décret du 3 août 1792.
6. Décret du 23 mai 1792.
7. Décret du 28 décembre 1791, sect. VII, art. 2.
8. Décret du 27 avril 1792, art. 3.
9. Décret du 25 avril 1792, art. 5 : « Le pouvoir exécutif fixera l'uniforme des compagnies de guides dans le règlement qui sera proclamé pour leur formation. » La formule est curieuse : au fond, c'est bien un règlement substitué à la loi : dans la forme, c'est une proclamation. Le décret du 12 juillet 1792 (art. 5) charge le pouvoir exécutif de régler le cérémonial de la fête de la Fédération, au-delà des règles posées par le décret.
10. Décret du 20 juillet 1792, tit. I, sect. II, art. 16.
11. Décret du 12 mai 1792, tit. III, art. 5.

implicitement des règlements faits par le pouvoir exécutif[1], fixent le titre du règlement que fera le roi[2].

Jusqu'à sa suspension, le roi continue de faire des proclamations, dont les unes sont assez vagues[3], dont les autres, rendues pour l'exécution des lois, ont vraiment un caractère réglementaire[4]. D'autres encore ont trait à la sûreté intérieure ou extérieure[5] ou au recouvrement des impôts[6] et n'ont avec aucune loi antérieure un lien sensible. D'autres actes, enfin, sont rendus spontanément, sans invoquer une loi[7].

52. Le Gouvernement de la Convention n'est pas une période où la distinction des pouvoirs législatif et réglementaire fût aisée et utile à faire. L'Assemblée a concentré toutes les attributions en elle et exerce tous les pouvoirs indifféremment. Ses actes pénètrent dans tous les détails de tous les sujets, règlent jusqu'aux hôpitaux[8], aux postes et messageries[9], à l'uniforme de l'infanterie légère[10], fournissent même les modèles des pièces écrites que leur exécution nécessitera[11]. Quelques-uns se qualifient de règlement[12] ou d'arrêté[13]. La Convention rédige encore des instructions[14], qu'elle annexe parfois à ses décrets[15]; elle en annonce en certains textes[16]. Les règlements qu'elle fait, elle en demande quelquefois le projet aux ministres[17], à ses propres Comités[18]

1. Décret du 14 juin 1792, art. 5.
2. Décret du 4 mai 1792, art. 4.
3. Celles des 14 octobre, 12 novembre 1791, 10 juin 1792.
4. Par exemple celles des 27 novembre, 17 décembre 1791, 15 janvier 1792, etc.
5. Celles des 4 janvier, 12 février, 25 et 31 juillet 1791.
6. Celles des 27 novembre, 15 décembre 1791, 14 mars 1792.
7. Ainsi deux règlements sur la garde royale du 13 novembre 1791; un autre du 1er janvier 1792 sur l'essartement le long de la route de Paris à Meaux, etc.
8. Décret du 22 messidor an II.
9. Décret du 24 juillet 1793.
10. Décret du 7 septembre 1793.
11. Décrets des 31 janvier, 28 mars, 11 septembre 1793; 21 frimaire, 6 germinal, 23 floréal, 14, 23 et 26 messidor an II; etc. — Voir même le Code des délits et des peines du 3 brumaire an IV.
12. Règlement du 7 ventôse an II (annexé au décret du 3 ventôse), du 6 ventôse an II, etc.
13. Arrêté du 16 nivôse an II, art. 45.
14. Celles du 12 août 1793, du 7 septembre 1793, du 11 pluviôse an II.
15. Celle du 4 frimaire an II.
16. Décrets des 8 décembre 1792, art. 9; 28 nivôse an III, tit. I, sect. I, art. 4.
17. Décret du 9 février 1793, art. 4.
18. Décret du 5 février 1793, art. 8.

ou Commissions[1], et l'approuve[2]. Elle paraît très hostile au pouvoir réglementaire : par une disposition générale[3], que certains actes spéciaux reproduisent[4], elle défend à tous les fonctionnaires ou autorités de faire des arrêtés ou proclamations qui, sous prétexte d'interpréter ou de suppléer la loi, en étendent, en limitent ou en contredisent les dispositions.

Néanmoins, beaucoup de ses décrets supposent l'existence de règlements[5]. Elle charge le pouvoir exécutif de prendre des mesures pour l'exécution des décrets[6]. Elle reconnaît aussi le pouvoir réglementaire à une foule d'autorités, à ses Comités surtout[7], aux représentants qu'elle envoie en mission aux armées[8], aux ministres[9], à des autorités secondaires comme le Conseil d'administration des arsenaux[10], l'Administration des biens nationaux[11], les administrations municipales[12].

La concession, il est vrai, est en général assez parcimonieuse; d'ailleurs, l'Assemblée garde et exerce le droit d'annuler les règlements[13] ou de les confirmer[14].

1. Décret du 2 thermidor an II, tit. IX, art. 5.
2. Décrets des 12 frimaire an III; 29 nivôse an II.
3. Décret du 14 frimaire an II, sect. II, art. 11.
4. Décret du 2 thermidor an II, tit. IX, art. 6.
5. Règlements militaires (décrets des 25 juillet 1793, art. 23; 3 brumaire an IV, art. 74); — règlements des administrations départementales (décrets des 30 brumaire an II, art. 4; 20 novembre 1793; 3 brumaire an IV, tit. I, art. 8 et 11) et municipales (Code du 3 brumaire an IV, art. 605).
6. Décrets des 6 décembre 1792, art. 8; 13 janvier 1793, art. 3; etc.
7. Comités de Salut Public (décret du 21 ventôse an II); — des assignats (décret du 2 messidor an II, art. 11); — de l'agriculture et des arts (décret du 19 vendémiaire an III, art. 11); — de l'instruction publique (décret du 9 brumaire an III, art. 11); — des finances (décret du 28 pluviôse an III, chap. I, art. 13); — des décrets (décret du 8 pluviôse an III). — Quelquefois deux comités sont associés : ceux des finances et de l'instruction publique (décret du 14 frimaire an III, art. 14-15); — le comité militaire et celui de Salut Public (décret du 26 pluviôse an III, art. 13).
8. Décrets des 13 janvier 1793, art. 9; 9 avril 1793, art. 3; 23 août 1793, art. 6. — Ils ont même une délégation législative.
9. Décrets des 15 novembre 1792; 23 août 1793, art. 17.
10. Sous l'approbation du pouvoir exécutif (décret du 25 janvier 1793, tit. II, art. 29).
11. Décret du 16 juillet 1793, art. 20.
12. Code du 3 brumaire an IV, art. 579.
13. Pour le pouvoir exécutif (décret du 20 décembre 1792); — pour les administrations départementales et municipales (décrets des 17 octobre 1793; 21 mars 1793); — pour les comités (décret du 29 ventôse an III, art. 9); — pour les représentants en mission (décret du 17 juillet 1793).
14. Pour le pouvoir exécutif (décret du 11 avril 1793); — pour les représentants (décret du 28 brumaire an II).

Le Conseil exécutif provisoire, tant qu'il dura, fut souvent chargé des mesures nécessaires pour l'exécution des décrets[1] ou telle matière spécifiée[2]. Souvent aussi, il publie des proclamations de nature réglementaire[3]; certaines sont rendues pour l'exécution de tel décret[4] ou en le visant[5].

53. Les actes constitutionnels discutés ou votés par la Convention sont encore dans la tradition inaugurée par la Constituante. Ils proclament la séparation des pouvoirs et prétendent en appliquer les conséquences.

La Constitution girondine défend aux administrateurs de suspendre l'exécution des lois, de les modifier ou d'y suppléer par des dispositions nouvelles (tit. IV, sect. 1, art. 20). Le Conseil exécutif, chargé d'exécuter et de faire exécuter les lois, ne peut faire des lois provisoires, ni modifier, étendre ou interpréter les lois existantes (tit. V, sect. 1, art. 4 et 6); et cependant l'article 13 règle ses attributions militaires de façon à lui permettre des règlements, qu'il mentionne d'ailleurs. Les matières législatives sont énumérées (tit. VII, sect. 1).

La Constitution jacobine de 1793 ne contient pas des formules aussi nettes; mais son esprit est le même. Elle ne permet au Conseil exécutif d'agir, pour la direction et la surveillance de l'administration générale, qu'en exécution des lois et décrets du Corps législatif (art. 65). Elle énumère les matières réservées aux lois et décrets (art. 54-55).

Dans la Constitution de l'an III, la réaction s'annonce discrètement[6]. Plus d'énumération des objets législatifs; le Directoire est encore réduit[7] aux « proclamations conformes aux lois et pour leur exécution » (art. 145), il n'est plus

1. Décrets des 6 décembre 1792, art. 8; 17 décembre 1792, art. 12; 13 janvier 1793, art. 3; 4 mai 1793, art. 13; etc.
2. Décret du 25 novembre 1792, art. 2.
3. Celles des 31 octobre 1792; 14 et 22 janvier 1793; etc. — Leur forme ressemble à celle des instructions.
4. Celle du 31 mars 1793.
5 Celle du 9 avril 1793.
6. M. Esmein (*Eléments de droit constitutionnel*, 2e éd., 1899, p. 472) dit que « la Constitution de l'an III, quoique employant les mêmes termes (que celle de 1791), semblait impliquer plutôt le pouvoir réglementaire au profit du Directoire ».
7. Comp. art. 144.

frappé des interdictions solennelles précédemment en usage, et tel article le charge de donner les ordres nécessaires sur tel sujet (art. 307).

Grâce aux textes moins explicites, les pratiques sont encore plus significatives. La législation commence à négliger les détails et les sujets minuscules. On trouve encore des lois minutieuses[1], des instructions annexées aux lois[2], des modèles d'actes[3], mais cela est rare.

La loi fait aux règlements de fréquents appels. Elle charge le Directoire, non seulement des mesures d'exécution, mais aussi des règlements destinés à la compléter[4], même sur des points déterminés[5].

Le Directoire fait un grand nombre de règlements. Les uns répondent à l'invitation ou à l'injonction de la loi[6]. D'autres procurent l'exécution des lois[7] ou des traités[8], qui ne les appellent pas. D'autres tout à fait spontanés ne se rattachent à aucune loi, ils concernent les sujets les plus divers, la sécurité publique, la police, les matières militaires et maritimes, les spectacles, les Bourses, les domaines, les assignats, la comptabilité publique, les pensions, les impôts, l'enseignement, l'assistance, etc.[9].

Outre les arrêtés innombrables, dont le nom même révèle la restauration du pouvoir réglementaire, la rentrée du pouvoir exécutif dans ses attributions naturelles, le Directoire publie aussi des proclamations qui ne sont parfois[10] pas autre chose que des règlements, dernière trace des doc-

1. Lois des 26 thermidor an IV; 19 brumaire an VI; 23 fructidor an VII.
2. Lois des 6 floréal an IV; 5 ventôse an VI; 18 ventôse an VI.
3. Loi du 6 fructidor an IV.
4. Lois des 13 fructidor an V; 9 vendémiaire an VI.
5. Lois des 28 germinal an VI, art. 74 et 75; 19 frimaire an VII, art. 26.
6. Arrêtés des 17 vendémiaire an VI; 29 vendémiaire an VII; etc. — Ils la transcrivent quelquefois.
7. Arrêtés des 2 germinal an IV; 3 et 8 brumaire an VI; 5 frimaire an VII. — Les lois sont visées d'ordinaire, et le Directoire allègue souvent la nécessité de prendre des mesures d'exécution (arrêté du 8 brumaire an VI).
8. Arrêtés des 21 messidor an V; 11 messidor an VI.
9. Arrêtés des 8 nivôse an VI; 27 messidor an VI; 16 frimaire an IV; 25 floréal an V; 25 pluviôse an IV; 20 nivôse an IV; 5 vendémiaire an VI; 8 nivôse an IV; 26 vendémiaire an VIII; 9 frimaire an VII; 29 frimaire an IV; 7 fructidor an VI; 5 germinal an IV; etc.
10. Voir cependant celle du 17 floréal an VII, relative à l'assassinat de Rastadt.

trines condamnées par la pratique[1] et abandonnées; des instructions[2].

A côté du Directoire et en vertu de ses arrêtés[3], les ministres font aussi quelques règlements, peu nombreux et peu importants. Quelques lois les y autorisent[4].

54. Le régime organisé par la Constitution de l'an VIII donne au pouvoir exécutif une prépondérance marquée. Le législateur est réduit à la portion congrue. Plus de principes sur la séparation des pouvoirs, plus de définition de la loi, plus de nomenclature pour les matières législatives. En revanche, le règlement est constamment placé à côté des lois. Le Gouvernement propose les lois et fait les règlements nécessaires pour assurer leur exécution, dit l'article 44. L'article 47 charge le Gouvernement de régler la direction des troupes de terre et de mer; selon l'article 48, « la garde nationale en activité est soumise aux règlements d'administration publique ». L'article 54 charge les ministres, l'article 72 les rend responsables de l'exécution des lois et des règlements d'administration publique.

Les lois, dont le texte est arrêté par le Conseil d'État sur la proposition du Gouvernement, cessent d'être minutieuses et détaillées[5]. Elles recourent très fréquemment au règlement, spécialement au règlement d'administration publique, soit pour des règles d'organisation relatives, par exemple, aux tribunaux[6], à la Légion d'honneur[7], aux chambres de discipline des notaires[8], aux écoles de pharmacie[9], aux écoles de droit[10], à la Cour des Comptes[11], soit pour régler des ma-

1. Celles, par exemple, des 22 nivôse, 9 et 28 pluviôse an VI; 17 ventôse, 11 thermidor an VII; 19 germinal an VII.

2. Instructions des 13 floréal an VII; 24 nivôse an IV. — La loi du 18 ventôse an VI se borne à ordonner l'exécution d'une instruction annexée.

3. Voir arrêtés des 5 messidor an IV, art. 6; 1er jour complémentaire an V, art. 20; 27 messidor an V.

4. Loi du 19 vendémiaire an VI, art. 30.

5. Voir cependant la loi du 13 ventôse an IX, sur les listes de notabilité; — loi du 11 floréal an X, sur l'instruction publique.

6. Loi du 20 avril 1810, art. 15, 38, 39.

7. Loi du 29 floréal an X, art. 10; le règlement doit être fait avant le 1er vendémiaire an XII.

8. Loi du 25 ventôse an XI.

9. Loi du 21 germinal an XI, art. 4.

10. Loi du 22 ventôse an XII, art. 38.

11. Loi du 16 septembre 1807, art. 23.

tières importantes comme la pêche fluviale[1], les tourbières[2], l'exportation[3], soit même pour fixer des tarifs fiscaux, ainsi que pour les droits de navigation[4], le tarif du roulage[5], les octrois[6], pour fixer les rétributions scolaires et le traitement des professeurs dans les écoles de droit[7], ou pour accorder la franchise postale[8].

Le pouvoir réglementaire est rarement concédé à d'autres autorités que les Consuls. Cependant la loi du 28 pluviôse an VIII reconnaît les droits des préfets (art. 3) et des municipalités (art. 25). Les ministres sont rarement cités[9]; quelquefois des autorités très particulières[10].

Pendant ce temps, les Consuls, puis l'Empereur promulguent une grande quantité de règlements. Les uns répondent à l'invitation de nombreuses lois. Les autres surviennent spontanément, sans référence aux lois, sans relation directe avec un texte. Ils s'appliquent à tous les sujets imaginables[11], l'armée naturellement[12] et la marine[13], la justice[14], les finances[15], l'administration générale[16], les journaux[17], les eaux minérales[18], les archives nationales[19], les jours fériés[20], etc.

1. Loi du 14 floréal an X, art. 13.
2. Loi du 21 avril 1810, art. 35.
3. Loi du 22 germinal an XI, art. 4.
4. Loi du 30 floréal an X.
5. Loi du 17 ventôse an XII, art. 7.
6. Loi du 27 frimaire an VIII, art. 3.
7. Loi du 22 ventôse an XII, art. 38.
8. Loi du 25 frimaire an VIII, art. 13.
9. Loi du 25 frimaire an VIII, art. 6; arrêté des Consuls du 1er floréal an VIII, art. 6.
10. Même loi, art. 24 et 27 : le conseil de perfectionnement de l'Ecole polytechnique.
11. Les exemples que je vais citer sont tous empruntés à l'an VIII, pour montrer que, dès le début, ce pouvoir réglementaire fut très important.
12. Arrêtés des Consuls des 29 frimaire, 13 nivôse, 4, 9 et 17 pluviôse, 17 et 26 ventôse, 4 et 26 germinal, 8 floréal, 1er et 23 fructidor an VIII, etc.
13. Arrêtés des Consuls des 7 floréal, 7 et 29 thermidor an VIII, etc.
14. Arrêtés des Consuls des 5 nivôse, 24 germinal an VIII.
15. Arrêtés des Consuls des 1er et 27 pluviôse, 24 germinal, 24 floréal, 27 prairial, 16 thermidor an VIII.
16. Arrêtés des Consuls des 17 et 26 ventôse, 17 et 19 floréal, 12 messidor an VIII.
17. Arrêté des Consuls du 27 nivôse an VIII.
18. Arrêté des Consuls du 3 floréal an VIII.
19. Arrêté des Consuls du 8 prairial an VIII.
20. Arrêté des Consuls du 7 thermidor an VIII.

Assez tôt, l'Empereur oublia la distinction du règlement et de la loi, méconnut les droits du Corps législatif, et publia des actes qui empiétaient ouvertement sur le domaine législatif. A partir de ce moment, le pouvoir réglementaire tend à disparaître, au moins parmi les attributions du chef de l'État devenu législateur. On le retrouve aux rangs inférieurs de la hiérarchie administrative. Les arrêtés consulaires et les décrets impériaux le concèdent parfois aux ministres[1], au préfet de police[2], aux préfets[3], aux autorités municipales[4], à quelques autorités spéciales, les généraux en certains cas[5], le Conseil d'administration de l'Imprimerie Nationale[6], les évêques[7], tel tribunal de commerce[8]. D'ordinaire, l'approbation du chef de l'État est réservée pour les règlements des ministres[9], des municipalités[10], des tribunaux[11], des chambres de discipline[12], des corporations[13], des congrégations[14], de diverses autorités spéciales[15] ou associations[16].

Les ministres semblent de leur côté user quelquefois spontanément du pouvoir réglementaire[17]; leurs actes de ce genre sont en certains cas confirmés par l'Empereur[18].

1. Arrêtés des Consuls des 14 nivôse an VIII, art. 6-7 (Ministre des Finances); 1er germinal an VIII, art. 10 (Ministre de l'Intérieur).
2. Arrêtés des Consuls des 22 messidor an VIII; 17 messidor an IX, art. 15; 27 prairial an X, art. 2.
3. Décret du 8 mai 1812, art. 3.
4. Arrêté des Consuls du 27 prairial an X, art. 2.
5. Décret du 15 avril 1811, art. 14 et s.
6. Décret du 24 mars 1809, art. 15.
7. Arrêté des Consuls du 11 floréal an XII.
8. Arrêté des Consuls du 12 prairial an IX, art. 5.
9. Arrêté des Consuls du 3 floréal an VIII, art. 16.
10. Arrêté des Consuls du 13 thermidor an VIII, art. 2.
11. Loi du 27 ventôse an VIII, art. 27; décret du 6 juillet 1810, art. 21; décret du 30 mars 1808, art. 106.
12. Arrêté des Consuls du 6 floréal an X.
13. Arrêté des Consuls du 8 vendémiaire an XI, art. 20.
14. Le décret du 18 février 1809 dit que leurs statuts approuvés auront force d'institution publique (art. 2).
15. Arrêtés des Consuls des 22 nivôse an XI, art. 69; 12 thermidor an IX, art. 38.
16. Décret du 25 juillet 1811, art. 44.
17. Arrêté du Ministre de l'Intérieur sur le flottage dans les petites rivières, en date du 16 vendémiaire an XI.
18. Le décret du 29 juillet 1807 (art. 6) confirme l'arrêté du Ministre de l'Intérieur sur les théâtres, en date du 25 avril 1807.

Quelques règles apparaissent pour l'exercice du pouvoir réglementaire par le chef de l'État. L'arrêté consulaire du 5 nivôse an VIII décide que les projets seront soumis par les ministres aux Consuls : ceux-ci peuvent les renvoyer à la section compétente, puis à l'assemblée du Conseil d'État ; ils statuent définitivement. Le sénatus-consulte du 28 floréal an XII exige la présence des deux tiers des conseillers en service ordinaire pour l'examen d'un règlement d'administration publique (art. 75)[1]. Mais il n'est pas rare qu'un règlement ne vise ni la loi qui a prescrit un règlement d'administration publique ni la consultation du Conseil d'État[2]. Les actes consulaires et impériaux tantôt se réfèrent, tantôt ne se réfèrent pas à la loi qui les autorise ; ils transcrivent quelquefois les textes sur lesquels ils s'appuient, même quand ces textes ne les appellent pas. Assez souvent, ils donnent les motifs de leur intervention.

Il reste à signaler quelques actes rendus pour l'exécution de la Constitution[3] ou d'un sénatus-consulte[4], quelques proclamations[5].

55. La Charte de 1814, dans une disposition célèbre, reconnaît au roi le droit de faire « les règlements et ordonnances pour l'exécution des lois et la sûreté de l'État » (art. 14). Ces derniers mots restèrent, jusqu'aux fameuses ordonnances du 25 juillet 1830, à peu près sans emploi pratique[6] ; s'ils ne faisaient pas allusion aux droits de police générale, ils ne pouvaient avoir qu'un sens révolutionnaire, en ce qu'ils semblaient permettre en certains cas la législation par voie d'ordonnances. On peut donc s'en tenir aux premiers mots, qui concernent sans ambages le pouvoir réglementaire.

C'est sous la Restauration que se forment, en même temps que les coutumes parlementaires et constitutionnelles, les usages relatifs aux pouvoirs règlementaires. La loi a recou-

1. Quelquefois, un texte prescrit une procédure spéciale (décret du 5 février 1810, art. 50).
2. Arrêté des Consuls du 10 thermidor an XI.
3. Décrets des 17 janvier et 13 mai 1806.
4. Arrêté des Consuls du 19 fructidor an X.
5. Par exemple celles des 18 et 19 brumaire an X.
6. Voir cependant l'ordonnance sanitaire du 27 septembre 1821.

vré son importance, et elle a renoncé à être complète. Elle a recours aux règlements du pouvoir exécutif et commence à s'occuper d'eux.

De nombreuses lois, ainsi presque toutes les lois de finances, les lois douanières, renvoient pour les détails d'exécution ou pour une matière désignée, à des ordonnances royales, ou à des règlements administratifs[1], ou à des règlements d'administration publique[2]. Certaines confirment les règlements existants[3], ou, au contraire, les abrogent avec les lois qu'ils complètent[4]. Elles les soumettent à des formes et à des conditions, à une enquête[5], à l'insertion dans le *Bulletin des lois*[6], au respect de telles lois[7]. Elles exigent la ratification ultérieure des Chambres[8]. Elles indiquent quelquefois les sanctions attachées à leur violation ; la loi sur la police sanitaire applique des peines sévères et qui vont jusqu'à la mort[9]; les contraventions aux ordonnances sur la police du roulage sont punies selon l'article 475-4° du Code pénal[10].

De son côté, le Gouvernement entend de façon large le pouvoir réglementaire que lui donne la Charte et que les lois lui recommandent d'exercer. Il rend une foule d'ordonnances, ou de règlements, ou d'ordonnances portant règlement, ou d'instructions, en vue de procurer l'exécution d'une loi. Il juge inutile d'y être convié par la loi elle-même : quand il est convié, il ne s'en tient pas toujours aux objets visés par la loi[11] et s'en fie davantage à la souple formule donnée par l'article 14 de la Charte. Il en use ainsi même

1. Loi du 2 décembre 1814, art. 8.
2. Loi du 10 mars 1818, art. 30.
3. Lois de finances des 28 avril 1816, art. 77 ; 28 avril 1816 (douanes), art. 58 ; lois de finances des 25 mars 1817, art. 121, 124 ; 2 août 1829, art. 1.
4. Lois des 18 novembre 1814, art. 10 ; 5 février 1817, art. 20 ; 10 mars 1818, art. 30 ; loi du 15 mars 1827, art. 10 ; Code forestier du 21 mai 1827, art. 218.
5. Loi des 15-24 avril 1829, art. 3.
6. Loi du 10 mars 1818, art. 30.
7. Loi du 28 avril 1816 (douanes), art. 37.
8. Lois des 17 décembre 1814, art. 34 ; 16 juillet 1819, art. 12.
9. Loi du 3 mars 1822, art. 7.
10. Loi du 28 juin 1829, art. 1.
11. Comp. par exemple, à la loi du 10 mars 1818, les actes des 20 mai, 12 août, 21 octobre, 3 décembre 1818.

pour les lois antérieures à la Charte[1]. Peu importe que la loi ait réclamé des règlements d'administration publique, des ordonnances, d'autres actes encore ; le Gouvernement se croit encore libre de consulter ou de négliger le Conseil d'État, et les actes qui mentionnent la consultation sont très rares[2].

Nombreuses aussi sont les ordonnances rendues spontanément, sans appels au législateur[3]. Elles viennent compléter les lois, alors même que celles-ci n'ont rien demandé, et elles usent d'une assez grande liberté. Elles donnent leurs règlements à la Chambre des pairs[4] et à la Chambre des députés[5], elles organisent la pairie et les élections politiques[6], elles fixent la procédure à suivre devant la Cour des pairs[7], elles règlent le prix de vente du papier timbré[8], du tabac[9], des poudres et salpêtres[10], le tarif[11] de la poste aux chevaux et les franchises[12] de la poste aux lettres, le taux des retraites militaires[13] et des primes pour la pêche à la morue[14], elles organisent la loterie royale[15].

Les règles pour l'exercice d'un pouvoir si important deviennent plus précises. Chaque section du Conseil d'État est d'abord chargée de préparer les projets de règlement[16]; puis les ordonnances portant règlement d'administration publique doivent, après l'examen en section, être délibérées par l'assemblée générale ; elles doivent porter la mention que le Conseil d'État a été entendu[17]. Les motifs de l'ordon-

1. Ordonnance du 6 février 1818, pour la loi du 8 floréal an XI.
2. Ordonnances des 14 août 1816, 25 janvier 1826.
3. L'ordonnance du 13 juillet 1825 est faite vu l'urgence et pour mettre en vigueur des dispositions faisant l'objet d'un projet de loi non délibéré avant la clôture de la session.
4. Ordonnance du 2 juillet 1814.
5. Ordonnance du 25 juin 1814.
6. Nombreuses ordonnances.
7. Ordonnances des 11 et 12 novembre 1815.
8. Ordonnance du 17 mai 1814.
9. Ordonnance du 17 mai 1814.
10. Ordonnance du 23 septembre 1814. La loi du 5 mai 1819 fixa un maximum.
11. Ordonnance du 5 août 1814.
12. Ordonnance du 6 août 1817.
13. Ordonnance du 27 août 1814.
14. Ordonnance du 8 février 1816.
15. Ordonnance du 9 décembre 1815.
16. Ordonnances des 29 juin 1814 et 23 août 1815.
17. Ordonnances des 19 avril 1817 et 5 novembre 1828.

nance sont quelquefois déduits dans un rapport au roi[1].

A la même époque apparaissent les Comités consultatifs établis auprès des ministères, dont l'avis est réclamé, sinon par des lois, au moins par des ordonnances[2].

La quantité et l'importance toujours croissantes des règlements furent cause que le Gouvernement commença de s'en occuper. Une Commission fut chargée[3] d'examiner les actes réglementaires antérieurs à 1814 et de préparer les ordonnances nécessaires pour les abroger ou les modifier. Le rapport de cette Commission, en date du 25 décembre 1825, exposa des idées assez inégales. Il insistait avec raison sur la nécessité d'examiner en même temps les lois; il annonçait l'intention de faire déclarer inexistants certains actes irréguliers; et même il proposait d'admettre en principe que tous les actes d'organisation disparaissaient avec le Gouvernement qui les avait faits. Il signalait enfin les difficultés que la Commission avait rencontrées, et celle-ci en particulier qui, jusqu'à sa solution, devait arrêter tout le travail : à quoi reconnaître un acte réglementaire, à son titre ou à sa nature?

La difficulté ne fut jamais résolue, et les travaux de la Commission n'aboutirent à aucun résultat.

Les ministres reçoivent assez fréquemment une délégation du pouvoir réglementaire par des ordonnances très nombreuses, soit qu'elles leur confient le soin de faire les règlements nécessaires à leur exécution ou de régler tel sujet[4], soit qu'elles donnent le pouvoir d'approuver les règlements d'autres autorités[5]. Ils font aussi des règlements spontanés[6].

1. Le cas le plus célèbre est celui des ordonnances du 25 juillet 1830.
2. Ordonnance du 16 janvier 1825, art. 2 (Comité des haras).
3. Ordonnance du 20 août 1824.
4. Voir, par exemple, pour le Ministre de la Guerre, ordonnances des 1er août, art. 12; 23 septembre, art. 37; 19 décembre 1814, art. 5; 5 novembre 1823; 10 mars, art. 34, et 8 juin 1825, art. 10; — pour le Ministre de l'Intérieur, ordonnances des 5 décembre 1816, art. 33; 26 février 1817, art. 13; 7 août 1822, art. 82; 31 décembre 1826; — pour le Ministre des Finances, ordonnance du 26 août 1824, art. 8; — pour le Ministre de la Marine, ordonnance du 28 janvier 1824, art. 10; — pour les Ministres de la Guerre et de la Marine de concert, ordonnance du 28 août 1816.
5. Voir, par exemple, pour le Ministre de l'Intérieur, ordonnances des 2 août 1816, art, 5; 20 décembre 1820, art. 19; 7 juillet 1824, art. 5.
6. Ainsi celui du 30 août 1814, sur les théâtres, par le Ministre de l'Intérieur; — celui du 28 octobre 1814, sur les journaux, par le chancelier.

Leur exemple est quelquefois suivi par les hauts fonctionnaires, ainsi le directeur général de la police[1].

Le pouvoir réglementaire est encore reconnu aux préfets par des lois[2] et des ordonnances[3], aux Conseils municipaux par les lois[4], au Conseil royal de l'Instruction publique par de nombreuses ordonnances[5], aux autorités sanitaires[6], enfin à une foule d'autorités particulières, comme le Conseil de perfectionnement de l'École polytechnique[7].

56. La Charte de 1830, dans son article 13, est moins favorable que l'acte de 1814 aux prérogatives royales. Elle permet seulement au roi de faire « les règlements et ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois, sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes ni dispenser de leur exécution ». Les événements récents expliquent cette formule pleine de précautions ; les ordonnances du 25 juillet 1830 ne trouveraient plus dans le texte amendé de la Charte le plus fragile prétexte.

Les lois faites entre 1830 et 1848 ressemblent à celles de la période précédente. Les habitudes établies à partir de 1814 se fortifient et se précisent.

Les lois renvoient souvent à des règlements d'administration publique[8], souvent à des ordonnances pures et simples[9] quelquefois à des règlements[10] ou à des ordonnances en forme de règlements d'administration publique[11]. Telle loi renvoie par certains articles aux ordonnances simples, par d'autre

1. On connaît la fameuse ordonnance du 7 juin 1814 sur la célébration des fêtes et dimanches.
2. Loi de finances du 25 mars 1817, art. 73; Code forestier, art. 98.
3. Ordonnance du 11 janvier 1815, art. 15, sur les boulangers de Rennes et les nombreux actes analogues.
4. Loi de finances du 28 avril 1816, art. 147.
5. Ordonnance du 17 février 1815.
6. Ordonnance du 7 août 1822, art. 50.
7. Ordonnance du 4 septembre 1816.
8. Loi du 11 avril 1831, art. 12; loi du 18 avril 1831, art. 12; loi du 19 mai 1834, art. 13; loi du 30 juin 1838, art. 6; loi du 3 juillet 1840, art. 6; loi du 22 mars 1841, art. 7; loi du 3 mai 1841, art. 3; loi du 24 juillet 1843, art. 2; loi du 5 juillet 1844, art. 50.
9. Lois des 9 février 1832, art. 11; 22 avril 1832, art. 12-13; 28 juin 1833, art. 15; 9 juillet 1836, art. 1; 5 juillet 1836, art. 5; 4 juillet 1837, art. 8; 6 mai 1841, art. 9; 3 mai 1844, art. 10.
10. Loi du 21 avril 1832, art. 5.
11. Lois des 18 juillet 1837, art. 43; 16 juillet 1840, art. 6; 2 juin 1841, art. 10.

aux règlements d'administration publique[1]. Certaines lois accordent des sanctions assez énergiques aux règlements qu'elles prévoient, amende élevée, confiscation, emprisonnement[2].

Le législateur suit quelquefois d'assez près la confection des règlements qu'il réclame ou prévoit. Il en exige la publication dans le *Bulletin des lois*[3], il fixe un délai pour leur promulgation[4]. Il réclame leur communication au Parlement[5]. Même il exige que, dans un délai, les règlements d'administration publique[6], les ordonnances simples[7] soient transformés en lois.

Les lois s'occupent encore des règlements pour les confirmer[8] ou les abroger[9] ou pour les appliquer à une matière qu'ils ne visaient pas[10].

Le roi continue à faire d'innombrables ordonnances réglementaires; la plupart visent une loi dont elles veulent procurer l'exécution, alors même que la loi ne demande rien ; certaines visent en bloc les lois et règlements sur le sujet[11], ou des décrets et ordonnances[12], ou ne visent rien du tout[13]. Il en est qui appellent des règlements pour les compléter, même des règlements d'administration publique[14].

Pour la forme extérieure, les règles manquent encore

1. Lois des 17 juin 1840, art. 5; 11 juin 1842, art. 8.
2. Pour les règlements d'administration publique, lois des 24 mai 1834, art. 1 ; 30 juin 1838, art. 41 ; 17 juin 1840, art. 10 et 13 ; — pour les ordonnances, lois des 9 juillet 1836, art. 20 ; 15 juillet 1845, art. 14, 21 ; — pour les règles de service de la garde nationale, loi du 22 mars 1831, art. 85 et s.
3. Lois des 21 mars 1832, art. 36 ; 16 juillet 1840, art. 8.
4. Ainsi six mois, loi du 2 juin 1841, art. 10 ; une session prochaine, loi du 9 septembre 1835, art. 23.
5. Loi du 8 mai 1837, art. 2.
6. Lois des 9 septembre 1835, art. 23 ; 3 juillet 1840, art. 6.
7. Lois des 9 juillet 1836, art. 24 ; 26 juin 1835, art. 3.
8. Loi du 17 juin 1840, art. 19.
9. Lois des 22 mars 1831, art. 162 ; 18 avril 1831, art. 37 ; 21 mars 1832, art. 50 ; 20 avril 1832, art. 29 ; 9 juillet 1836, art. 25 ; 25 avril 1844, art. 35 ; 3 mai 1844, art. 31.
10. Loi du 15 juillet 1845, art. 2-3 ; elle applique aux chemins de fer les règlements relatifs à la grande voirie.
11. Ordonnance du 31 mai 1838.
12. Ordonnance du 8 septembre 1831.
13. Ordonnances des 19 octobre, 7 et 13 novembre, 8 décembre 1830 ; 11 avril 1831 ; 24 avril 1837 ; 26 mai 1840.
14. Ordonnance du 17 avril 1839, art. 12.

de précision. Les règlements d'administration publique rappellent d'ordinaire les textes qui les prescrivent[1]; ils les transcrivent rarement[2]; d'ordinaire, ils portent mention de la consultation du Conseil d'État, pas toujours cependant[3]. En revanche, certaines ordonnances simples transcrivent le texte sur lequel elles s'appuient[4], d'autres citent la consultation[5], quelques-unes réunissent les deux caractéristiques[6].

Pour tant lesprescriptions subsistent et même se renforcent. L'ordonnance du 18 septembre 1839, article 6, exige pour les règlements d'administration publique l'examen en comité, puis en assemblée générale, et veut que la consultation soit mentionnée dans le texte quand elle a eu lieu (art. 16 et 25). La loi du 19 juillet 1845, enfin, rend légalement obligatoire l'avis du Conseil d'État pour les règlements d'administration publique (art. 12).

Les ordonnances sont encore motivées, cependant l'usage se perd peu à peu.

Le pouvoir réglementaire des ministres est de nouveau consacré par diverses ordonnances[7] et même par quelques lois[8]. Il s'exerce aussi spontanément, pour assurer l'exécution d'une ordonnance.

Quant aux autorités locales, leur pouvoir réglementaire est plus fréquemment reconnu par les lois, sans parler des ordonnances, ainsi pour les préfets[9] et les maires[10], les Conseils généraux[11] et municipaux[12], voire les sous-préfets[13]. De

1. Ordonnance du 2 juillet 1831.
2. Voir cependant les ordonnances des 29 avril 1831 et 9 septembre 1835.
3. Ordonnance du 29 avril 1831.
4. Ordonnance du 29 avril 1831.
5. Ordonnance du 26 juillet 1834.
6. Ordonnance du 17 avril 1839.
7. Voir pour les Ministres : de l'Intérieur, ordonnance du 18 décembre 1839, art. 7; — de la Guerre, ordonnances des 10 novembre 1830, art. 13; 30 octobre 1832, art. 84; — de la Marine, ordonnance du 17 juillet 1835, art. 37; — de l'Instruction publique, ordonnance du 14 novembre 1832, art. 8; — du Commerce, ordonnance du 23 septembre 1832, art. 33.
8. Ainsi, pour le Ministre des Travaux publics, loi du 27 avril 1838, art. 3.
9. Lois des 21 mai 1836, art. 7, 21; 3 mai 1844, art. 3; 25 avril 1844, art. 4; ordonnance du 15 novembre 1830, art. 5.
10. Loi du 18 juillet 1837, art. 10.
11. Loi du 10 mai 1838, art. 4, 14°.
12. Loi du 18 juillet 1837, art. 17.
13. Loi du 22 mars 1831, art. 74.

même, pour quelques cas exceptionnels, ceux du Conseil royal de l'Instruction publique[1], des tribunaux pour leur service intérieur[2], des Chambres de notaires[3], des concessionnaires de chemins de fer[4], du Conseil d'administration de l'Ecole des mineurs de Saint-Etienne[5], de l'Académie des Sciences morales et politique[6], des monts-de-piété[7]. Pour les règlements locaux et particuliers, l'approbation de l'Administration supérieure est ordinairement nécessaire, quelquefois celle du roi.

57. Les actes faits par la Constituante de 1848, qui, selon l'usage de 1789, portent le nom de décrets, ne négligent pas de réclamer le concours du pouvoir réglementaire. Ils prévoient des règlements d'administration publique[8], des arrêtés du pouvoir exécutif en forme de ces règlements[9], en leur accordant des sanctions assez fortes[10]; des arrêtés ministériels[11], et même des règlements d'administration publique approuvés par les ministres[12].

Dans la Constitution de 1848, la séparation des pouvoirs est de nouveau proclamée, et aucune mention spéciale n'est faite du pouvoir réglementaire du Président de la République. Le chef de l'État est seulement chargé de surveiller et d'assurer l'exécution des lois (art. 49); mais cette formule comprend implicitement le pouvoir réglementaire, car la Constitution prévoit des règlements d'administration publique, que le Conseil d'État est chargé de préparer. Il peut même être chargé par l'Assemblée de les faire (art. 75)[13].

La loi du 15 janvier 1849, faite pour obéir à une prescription constitutionnelle, reproduit ces dernières règles.

1. Ordonnance du 16 octobre 1830, art. 7.
2. Loi du 11 avril 1838, art. 7.
3. Ordonnance du 4 janvier 1843, art. 23.
4. Toutes les lois de concession.
5. Ordonnance du 7 mars 1831, art. 8.
6. Ordonnance du 5 mars 1833.
7. Ordonnance du 26 janvier 1845.
8. Décrets des 12 août 1848, art. 4; 9 septembre 1848, art. 2; 10 janvier 1849, art. 8.
9. Décret du 13 décembre 1848, art. 15.
10. Décrets des 9 septembre 1848, art. 4; 11 août 1848, art. 6.
11. Décrets des 5 juillet 1848, art. 6; 3 octobre 1848, art. 20.
12. Décret du 24 août 1848.
13. L'article 75 fut combattu par Valette, qui se plaignait que le Conseil d'État fût irresponsable, et défendu par Vivien.

Elle ordonne de soumettre à l'Assemblée générale les règlements d'administration publique, les décrets dont le renvoi à cette Assemblée est prescrit par le règlement intérieur ou réclamé par une section. Le texte du décret doit alors porter mention que le Conseil d'État a été entendu.

Sous ce régime, le point le plus curieux est le pouvoir réglementaire reconnu au Conseil d'État. Il l'a exercé rarement : pour son règlement intérieur en vertu de la loi du 15 janvier 1849[1], et pour quelques matières administratives[2].

Quant au Président de la République, il publie, comme les rois entre 1814 et 1830, un grand nombre de règlements sur tous les sujets, soit qu'il vise une loi à compléter, soit qu'il n'en vise aucune[3]. La consultation du Conseil d'État est régulièrement mentionnée. Somme toute, rien de saillant n'est changé dans les usages.

On en dira autant pour les ministres[4] et pour une foule d'autorités diverses[5], auxquels les lois et décrets confient sur des objets déterminés le soin de faire les règlements.

Les lois continuent d'édicter les prescriptions les plus diverses, exigeant des règlements d'administration publique[6] ou des décrets[7], quelquefois les uns et les autres[8], des arrêtés du pouvoir exécutif en forme des règlements d'administration publique[9], des règlements,[10], parfois même des règlements d'administration publique, desdécrets ou des arrêtés ministériels, selon les cas[11]. Elles donnent parfois aux actes du pouvoir exécutif des sanctions spéciales[12]; elles assignent

1. Les délibérations du Conseil d'Etat furent promulguées par les décrets des 9 et 26 mai 1849, 15 juin 1850.
2. Ainsi le décret du 26 octobre 1849.
3. Décret du 25 juillet 1849.
4. Loi du 13 juin 1851, art. 67; décrets des 8 septembre 1849, art. 16; 27 avril 1850, art. 48; 29 novembre 1850, art. 11.
5. Loi du 20 mars 1851.
6. Loi du 7 août 1851, art. 6.
7. Loi du 13 juin 1851, art. 32 et 59.
8. Lois des 30 mai 1851, art. 2; 22 juillet 1851, art. 2, 7, 14.
9. Loi du 7 mars 1850, art. 7.
10. Loi du 16 juillet 1850, art. 21.
11. Loi du 24 janvier 1850, art. 8, 9, 10.
12. Loi du 7 mars 1850, art. 8.

un délai pour leur confection[1]. Comme sous les autres régimes, elles abrogent[2] ou confirment[3] les règlements.

Enfin, elles exigent parfois l'avis d'un corps, comme le Conseil supérieur de l'enseignement[4].

58. A partir du 2 décembre 1851 et sans même parler de la période pendant laquelle le chef de l'Etat fut un véritable législateur, la liberté du pouvoir exécutif augmente.

Les lois sont moins nombreuses et moins minutieuses que pendant les quatre années, même les quarante années précédentes, et elles se déchargent volontiers sur le pouvoir exécutif. Elles lui demandent des règlements d'administration publique[5], ou de ces actes et des décrets[6], ou des décrets simplement[7], ou de ceux-ci et des décrets en Conseil d'Etat[8]. Elles leur accordent souvent d'énergiques sanctions[9]. Elles les abrogent[10] ou les confirment[11].

La consultation du Conseil d'Etat est toujours nécessaire[12] pour les règlements d'administration publique ; ils sont soumis à l'Assemblée générale[13]. Ils portent tous mention de cette consultation ; les uns visent simplement la loi[14] ; d'autres en transcrivent le texte[15], au moins la partie essentielle[16]. Certains actes sont qualifiés règlements d'administration publique, alors que nulle loi ne les demande[17].

Nombreux sont les décrets spontanés ; et ils règlent sou-

1. Loi du 7 août 1851, art. 6.
2. Lois des 4 février 1850, art. 9 ; 15 mars 1850, art. 82 ; 20 mars 1851, art. 28 ; 13 juin 1851, art. 120.
3. Loi du 30 mai 1851, art. 29 ; Constitution, art. 112.
4. Loi du 15 mars 1850, art. 5.
5. Lois des 9 juin 1853, art. 35 ; 30 mai 1854, art. 14 ; 14 juillet 1856, art. 19 ; 9 juin 1857, art. 9 ; 2 juillet 1862 ; 21 juin 1865, art. 14 ; 18 juin 1870.
6. Lois des 14 juillet 1860, art. 8, 9, 18 ; 18 juillet 1860, art. 2, 3.
7. Loi du 10 juin 1853, art. 3.
8. Loi du 31 mai 1865, art. 1, 2, 9, 10.
9. Lois des 14 juillet 1856, art. 14 ; 21 juillet 1856 ; 18 juillet 1860, art. 10 ; 18 juin 1870, art. 4 ; 6 juillet 1870, art. 5.
10. Lois des 9 juin 1853, art 36 ; 14 juillet 1856, art. 20 ; 9 juin 1857, art. 275 ; 18 juillet 1866, art. 1 ; 8 juin 1868, art. 14.
11. Loi du 1er juin 1853, art. 19.
12. Décret du 25 janvier 1852, art. 1.
13. Décret du 30 janvier 1852, art. 13.
14. Décret du 9 novembre 1853.
15. Décret du 8 septembre 1856.
16. Décret du 10 août 1861.
17. Décret du 21 février 1866.

vent des matières fort importantes, voire des matières constitutionnelles[1]. Ils doivent être insérés au *Bulletin des lois*[2].

Les règlements ministériels sont autorisés par un assez grand nombre de décrets[3].

Relativement aux autorités locales, on remarquera que les décrets de décentralisation[4] élargissent en presque toutes les matières les pouvoirs des préfets, et leur reconnaissent le pouvoir de statuer définitivement, alors que l'approbation ministérielle était requise généralement par les lois antérieures. Quelques actes leur attribuent le pouvoir réglementaire[5]. La loi du 28 juillet 1867 (art. 1er) reconnaît celui des Conseils municipaux.

1. Décrets des 24 novembre 1860; 3 février 1861; 19 juillet et 5 décembre 1867.
2. Décret du 26 décembre 1853, art. 77.
3. Décrets des 23 avril 1852, art. 2; 15 janvier 1853, art. 2; 15 décembre 1862, art. 7; 31 mai 1862; 8 novembre 1869, art. 21.
4. Décrets des 25 mars 1852 et 13 avril 1861.
5. Lois des 18 juin et 6 juillet 1870.

CHAPITRE III

LE RÈGLEMENT DANS L'ÉTAT

I. — GÉNÉRALITÉS

59. L'Etat est la personne administrative la plus haute de la société française. Son action est universelle, elle s'étend à tout le territoire, à toutes les personnes qui relèvent même momentanément et partiellement de la souveraineté nationale dont l'État est l'agent, à toutes les matières. A ce point de vue, il en est de même, au moins pour le territoire et les personnes[1], du règlement et de la loi[2].

Le territoire et la population de la France ressortissent, en même temps qu'à l'État, à d'autres personnes administratives (département, commune) que beaucoup de matières à règlement intéressent au même titre, sinon au même degré, que l'Etat.

Il en résulte qu'une exacte répartition du pouvoir réglementaire entre ces personnes est indispensable pour éviter les contradictions et les conflits, qui, en pratique, se résoudraient toujours au profit de l'autorité supérieure de l'Etat. Elle est faite naturellement par l'Etat, à cause de sa supério-

1. Pour les matières, celles qui sont réglées par des lois, par des actes du Parlement, échappent en principe au règlement (Voir *infra*, chap. v). Au contraire, la loi peut toujours enlever une matière au règlement (Voir *infra*, chap. xi). Toutefois, le règlement peut assurer l'exécution de toute loi, et la loi l'appelle souvent à le compléter (Voir *infra*, chap. iv).

2. Faisant la théorie du règlement selon le droit public français, je n'ai pas à examiner la situation plus complexe d'un Etat fédératif. L'Allemagne présente à cet égard un intérêt exceptionnel à cause de la coexistence de l'Empire, des Etats et du Reichsland. Voir Laband, *le Droit public de l'Empire allemand*, trad. Gandilhon, § 57, 68 et app., t. II, p. 358 et s., p. 559 et s., p. 623 et s., p. 657 et s.

rité hiérarchique, et, dans l'Etat, à cause de son importance, par l'autorité la plus élevée, par le Parlement, par la loi. En conséquence, elle est obligatoire pour tout le monde, pour les agents de l'Etat comme pour ceux des personnes administratives subordonnées. Une différence existe, cependant au préjudice de ces dernières : l'Etat, en opérant la répartition, se souvient que certaines au moins de ces personnes, ainsi les communes, possédaient jadis un ample pouvoir réglementaire et même législatif; s'il confirme au fond plutôt qu'il ne concède, dans la forme cependant il concède. Aussi la concession doit-elle être interprétée strictement; l'Etat est présumé avoir gardé tout ce qu'il n'accorde pas; et tout rapport de droit qui n'est pas compris dans les termes des attributions concédées appartient au pouvoir réglementaire de l'Etat (à supposer que la loi ne soit pas compétente), quand même il n'existerait et ne pourrait exister que dans les limites d'une personne administrative inférieure. Le doute élevé sur l'attribution de telle matière devrait être levé par l'attribution à l'Etat.

Une autre conclusion sort du même principe. Le pouvoir réglementaire reconnu à chaque personne administrative est strictement territorial; comme le pouvoir de commander en général, il expire aux frontières du territoire assigné. Tout rapport, toute situation qui ne se trouve pas compris en entier dans les limites d'une personne administrative appartient en principe à l'État. Même il n'importe, au point de vue du droit positif français, que les personnes administratives intéressées soient des départements ou des communes. Car les droits réglementaires du département, étant limités et inextensibles, ne fonctionnent pas, à moins d'une expresse concession, quand la situation à régler embrasse plusieurs communes : c'est l'Etat, en principe, qui intervient alors.

Aussi arrive-t-il que les règlements de l'Etat s'appliquent non pas au territoire entier, non pas même à une subdivision officielle du territoire, mais à une région qui n'existe administrativement qu'à certains points de vue, comme les zones douanières, ou même qui n'existe pas du tout administrativement, comme un cours d'eau.

60. Le domaine d'application du règlement de l'Etat est naturellement le territoire français. La théorie est ici beaucoup plus simple que pour la loi. On sait quelles distinctions, quelles difficultés, quelles controverses suscite l'article 3 du Code civil qui a pour but de déterminer quelles lois françaises s'appliquent à toutes les personnes résidant sur les territoires et quelles lois suivent les Français à l'étranger. C'est que les lois ont en droit privé une importance bien supérieure à celle du règlement, et que, en droit privé, la souveraineté est moins agissante et moins jalouse qu'en droit public. En droit public, les choses sont assez simples : le règlement, œuvre directe de la puissance publique, comme la loi, s'applique sur le territoire français à l'exclusion de tout acte des souverainetés étrangères; et son action s'arrête aux frontières, devant les règlements étrangers. De même, sur le territoire français, il s'applique à tous les habitants, même à tous les passants, sans distinction de nationalité; et il ne suit pas le Français à l'étranger.

Ces principes, communs à tous les règlements, admettent cependant quelques tempéraments, dont quelques-uns concernent aussi les lois. Ainsi la loi et le règlement ne concernent peut-être que les étrangers ou, au contraire, les Français; ils ne sont faits souvent que pour des catégories parfois très peu nombreuses. Parfois au lieu d'être applicables sur le territoire français, il ne sont, par nature, applicables que sur les territoires étrangers, comme les règlements relatifs aux ambassades et aux consulats, ceux qui règlent les rapports des Français établis en pays étrangers avec les agents diplomatiques de la France. Enfin, si le règlement complète une loi dont l'application suit le Français à l'étranger, — ainsi une loi sur le service militaire, — le règlement aura la même portée que la loi même.

61. Le territoire français est susceptible d'augmentation et de diminution[1]. Les événements influent naturellement

1. Pour les colonies, voir : loi du 21 mars; décrets des 2 mars 1878 et 19 octobre 1887. Telle est la tradition française. — Voir sur ce point, qui n'a pas soulevé de difficultés spéciales, pour les règlements, Despagnet, *Cours de Droit international public*, 2e éd., 1899, p. 201.

sur le domaine d'application du règlement, qui sera par eux augmenté ou diminué. Toutefois, pour le règlement comme pour la loi, l'annexion toute seule ne suffit pas pour rendre obligatoire le régime français dans un territoire annexé ou le régime étranger dans un territoire démembré. La publication régulière des actes est nécessaire; sans elle, l'entrée en vigueur est impossible. Elle sera donnée selon les formes prévues par les lois du pays annexant, donc, en France, selon le décret du 5 novembre 1870. Le *Journal officiel* ou le *Bulletin des lois* reproduiront les actes déjà publiés pour l'ancien territoire français et qui entreront ainsi en vigueur dans le territoire annexé[1]. La publication du traité d'annexion ne remplacerait pas la publication intégrale des textes, indispensable pour créer la présomption de notoriété.

Assez souvent, le traité d'annexion indique la date à laquelle les textes publiés entreront en vigueur. La puissance annexante pourrait-elle par un acte unilatéral devancer cette date? Cela est douteux, car cette date marque le moment où la souveraineté nouvelle remplace l'ancienne dans l'ordre législatif, et cette dernière ne peut être éliminée, sans son consentement, avant la date qu'elle a acceptée. Cet argument formaliste n'est pas convaincant; la souveraineté ancienne a été dépossédée par le traité, et il ne lui importe guère que tel effet accessoire de cette dépossession se produise à une date au lieu d'une autre. En stipulant une date, elle a voulu assurer à ses anciens sujets un délai pour s'accommoder au nouvel ordre de choses, ménager la transition. La souveraineté nouvelle peut, après coup, acquérir la conviction que la date serait utilement avancée; comment lui refuser la faculté d'en prendre la décision? La puissance démembrée, n'ayant plus d'intérêt dans la question, serait sans qualité pour se plaindre; et les populations annexées s'arrangeront comme elles pourront avec les autorités desquelles elles dépendent actuellement. On

1. En cette hypothèse, la publication n'aura d'effet que sur une partie du territoire, la partie annexée.

conviendra cependant qu'un gouvernement sage et juste ne se résoudra à devancer la date qu'après s'être assuré que les peuples acceptent ou désirent cette décision[1].

62. Dans les pays de protectorat[2], l'intervention de la souveraineté française est plus ou moins directe et intense, selon les termes des conventions internationales. Assez généralement, les traités qui fondent le protectorat laissent au pays protégé une pleine liberté pour les lois et règlements intérieurs[3]. Mais, avec le temps, le pays protecteur s'immisce de plus en plus impérieusement dans la vie intérieure du pays protégé et réduit à néant, au point de vue pratique, les autorités locales. Cette transformation est quelquefois consacrée par un nouveau traité[4]. Plus souvent elle s'opère par la pratique seule.

Ces faits n'ont pas à être étudiés ici. On remarquera seulement que la pratique, en vertu de la tendance qui pousse les pays de protectorat vers l'assimilation aux colonies, laisse au pouvoir exécutif, appuyé sur le sénatus-consulte du 3 mai 1854, l'exercice du pouvoir de la France sur les pays protégés. Quelquefois cependant, la loi statue[5].

63. L'expansion de la souveraineté française hors du territoire européen a donné lieu à des situations nouvelles et délicates, dont la définition et la détermination soulèvent d'assez graves difficultés.

Un bon exemple de ces cas embarrassants est offert par la condition des Nouvelles-Hébrides, ou plus exactement,

1. Voir pour la Savoie et Nice, le sénatus-consulte du 12 juin 1860, art. 1er : « La Savoie et l'arrondissement de Nice font partie intégrante de l'Empire français. La Constitution et les lois françaises y deviendront exécutoires à partir du 1er janvier 1861 ». — Art. 2 : « Les diverses mesures relatives à l'assiette des lignes de douanes et toutes les dispositions nécessaires pour l'introduction du régime français dans ces territoires, pourront être réglés par décrets impériaux rendus avant le 1er janvier 1861. Ces décrets auront force de loi » Une foule de décrets exécutèrent cette décision.

2. Voir Despagnet, *Essai sur les Protectorats*, 1894.

3. Ainsi le premier traité avec l'Annam (15 mars 1874), le traité du 17 décembre 1885 avec Madagascar. Pour l'Annam, le traité du 6 juin 1884 permet à la France de régler diverses matières ; même le Tonkin est à peu près directement placé sous l'administration française.

4. Ainsi pour la Tunisie, le traité du 8 juin 1883 a modifié celui du 12 mai 1881.

5. Loi du 11 juillet 1892, art. 3 ; — loi du 25 mars 1899.

selon le langage de la loi du 30 juillet 1900 (art. 1er), des « îles et terres de l'océan Pacifique ne faisant pas partie du domaine colonial de la France et n'appartenant à aucune autre puissance civilisée ». La convention anglo-française du 16 novembre 1887 constituait sur les Nouvelles-Hébrides un condominium, à l'effet « de maintenir l'ordre et de protéger les personnes et les biens des citoyens français et des sujets britanniques », et stipulait que des règlements, destinés à guider dans cette tâche une Commission mixte, seraient élaborés par les deux Gouvernements[1].

Le Gouvernement anglais se fit reconnaître les pouvoirs nécessaires par le *Foreign jurisdiction Act* (53-54 Vict., c. 37) de 1890.

Le Gouvernement français crut devoir procéder de la même manière. Avait-il le droit de prendre les mesures nécessaires ? Il ne le pensa pas, et l'opinion générale partagea son avis. On a dit que le sénatus-consulte du 3 mai 1854, qui autorise le chef de l'État à légiférer pour presque toutes les colonies, était inapplicable aux Nouvelles-Hébrides, qui ne sont pas terre française, colonie française. Cela est exact, mais non concluant, si, du moins, il est vrai, comme j'espère le prouver[2], que le chef de l'État règle toutes les matières qui ne lui sont pas refusées par la loi, et non pas seulement celles que la loi lui attribue. Tant que la loi ne s'est pas emparée d'une situation nouvelle, celle-ci appartient au règlement. D'ailleurs, le chef de l'Etat ne règle-t-il pas des questions de même nature lorsqu'il organise les consulats français en pays étrangers, les rapports des Français établis à l'étranger avec les consuls, la protection que ceux-ci doivent à ceux-là ?

Néanmoins, le Gouvernement demanda et obtint une loi (loi du 30 juillet 1900), qui l'autorisa « à prendre, par voie de décret, les mesures d'ordre administratif et judiciaire nécessaires pour assurer la protection et garantir l'état et les droits des citoyens français établis dans les îles et terres

1. Sur tous ces points, voir Politis, *la Condition internationale des Nouvelles-Hébrides* (*Revue générale de Droit international public*, 1901).
2. Voir *infra*, chap. IV.

de l'océan Pacifique ne faisant pas partie du domaine colonial de la France et n'appartenant à aucune autre puissance civilisée », et « à établir par décrets, rendus dans la forme des règlements d'administration publique, le régime douanier auquel sont assujettis, en France et dans les colonies françaises, les produits originaires des îles et terres ci-dessus désignées, récoltés ou fabriqués par les établissements commerciaux ou agricoles possédés ou exploités par des Français ou par des sociétés civiles ou commerciales françaises ».

On s'est demandé quelle était la portée juridique de ces textes et surtout du premier [1]. Contenaient-ils une délégation du pouvoir législatif ou une extension du sénatus-consulte de 1854? L'intérêt de la question, a-t-on dit, est que la délégation ne pourrait être exercée que sous la forme d'un règlement d'administration publique, laquelle n'est pas obligatoire pour les décrets que prévoit le sénatus-consulte de 1854. En posant ainsi la question, on suppose que la délégation législative ne se fait que sous une seule forme; je montrerai qu'elle a été conférée assez souvent à des décrets simples. Aussi, bien que, contrairement à l'opinion du Gouvernement, le sénatus-consulte de 1854 n'ait en notre cas reçu et n'ait pu recevoir aucune extension, aucun doute n'est-il concevable sur la régularité du décret du 28 février 1901, fait sans le Conseil d'État.

64. L'État dispose d'agents nombreux et divers [2]. Le pou-

1. Comme on va le voir, le point débattu est la nécessité de la consultation du Conseil d'Etat; or, elle est certaine pour les matières douanières (loi du 7 mai 1881, art. 3).

2. J'ai déjà renvoyé au livre de M. Dicey (*Law of the Constitution*, part. I, ch. II et III) pour l'Angleterre. — Voir aussi Todd, *le Gouvernement parlementaire en Angleterre* (trad. Boucard et Jèze, t. II, p. 256-256); — Gneist, *Das englische Verwaltungsrecht*, et *Selfgovernment, Communalverfassung und Verwaltungsgerichte in England*. La jalousie du Parlement anglais ne l'empêche pas de prescrire, pour compléter les lois, de très nombreux *orders in council*, lesquels se rapprochent de nos anciens arrêts du Conseil plus que de nos règlements présidentiels. L'intervention réglementaire, si elle n'est pas spontanée, est très fréquente. En outre, les lois demandent des règlements à une foule d'autorités, aux ministres comme on le verra plus loin, aux commissaires des douanes (50-51 Victoria, c. 28, art. 17), aux « visiting committees » des aliénés (53-54 Victoria, c. 26, art. 275), au Fisheries Board d'Ecosse (57-58 Victoria, c. 42, art. 9), aux commissaires réformateurs de l'Université d'Ecosse et à la Cour universitaire (52-53 Victoria, c. 55, art. 14 et 21), à la commission des ma-

voir réglementaire n'appartient pas à tous ces agents ; des distinctions précises s'imposent. Elles doivent être faites à l'aide des principes suivants, qui ont une valeur en quelque sorte axiomatique : 1° le pouvoir réglementaire appartient seulement aux agents de l'État qui possèdent le pouvoir de commander; — 2° le pouvoir réglementaire appartient seulement aux agents de l'État régulièrement investis du pouvoir de commander; — 3° le pouvoir réglementaire est refusé aux agents de l'État qui exercent soit le pouvoir législatif, soit le pouvoir judiciaire.

65. 1° La première règle résulte, avec une clarté suffisante, de la démonstration, donnée plus haut, des caractères essentiels attribués au règlement, de ce que le pouvoir réglementaire est une des formes du pouvoir de commander. Elle exclut du pouvoir réglementaire un très grand nombre d'agents, même très considérables, de l'État; non seulement des fonctionnaires plus décoratifs qu'actifs, comme un directeur du protocole ou un secrétaire général de la présidence de la République[1], mais des agents essentiels des services publics, comme le secrétaire général ou les directeurs d'un ministère[2]. Ces employés, haut ou bas placés dans la hiérarchie, sont de simples collaborateurs

nœuvres militaires (60-61 Victoria, c. 43, art. 5), au juge terrien d'Islande (54-55 Victoria, 66, a. 90), à la commission des terres d'Islande (54-55 Victoria, c. 38, a. 29), etc. Des cas curieux sont offerts par l'article 54-55 Victoria, c. 21, et par l'art. 61-62 Victoria, c. 17, a. 57, trop compliqués pour être reproduits. Assez souvent, les règlements sont faits sous l'approbation ou l'autorité d'un ministre.

En Allemagne, le pouvoir réglementaire est également très largement réparti ; il appartient au Conseil fédéral, et quand la loi ne désigne pas une autre autorité, c'est lui qui intervient; à l'empereur, que les lois investissent très souvent, en exigeant quelquefois (lois des 26 juillet 1897, sect. 9; 12 mars 1894, art. 25; 1er juin 1891, art. 14; etc.) l'assentissement du Conseil fédéral, et qui exerce librement ce pouvoir en matière d'organisation administrative; au chancelier en vertu de lois spéciales qui exigent parfois (loi du 7 avril 1891, art. 12) l'assentiment du Conseil fédéral; aux Gouvernements des Etats (loi du 15 juin 1865, art. 101).

1. Dans les régimes de royauté, le nombre des fonctions décoratives est beaucoup plus considérable; et elles ne sont pas toujours parfaitement distinctes des services de l'Etat. Cependant, depuis 1789, elles ont été tenues pour étrangères au pouvoir de commandes. Ainsi, la force obligatoire a été justement refusée à une ordonnance faite par le grand veneur de Louis XVIII (Crim. rej., 12 juin 1847; S., 47, 1, 698).

2. La question relative aux sous-secrétaires d'Etat sera examinée plus loin.

des chefs de l'Administration; ils préparent ou appliquent des décisions; ils n'en prennent pas.

Pour savoir si tel agent a ou n'a pas le pouvoir réglementaire, nécessité est de consulter l'acte ou les actes qui définissent son rôle. C'est quelquefois une loi, plus souvent un règlement, dont la lecture suffira en général pour faire connaître si l'agent exerce une véritable autorité. Une concession formelle du pouvoir réglementaire n'est pas indispensable[1]; toute matière confiée à l'autorité d'un agent suppose une concession implicite, puisque l'autorité administrative ne saurait passer de règlements. Mieux encore : si le caractère réglementaire est reconnu, comme il doit l'être, aux actes qui organisent, il suffit[2] qu'un agent ait le besoin et l'occasion d'organiser pour qu'il ait le droit de faire des règlements, au moins des règlements d'organisation. Pour les règlements de police, comme le pouvoir de police a été distribué par la loi entre des agents nettement déterminés, il n'appartient à aucun autre, sans une disposition précise de la loi[3].

La combinaison de ces principes conduit, par exemple, à reconnaître que les sous-préfets, dont les faibles attributions ne consistent jamais ni à organiser ni à ordonner la police, ne possèdent pas le pouvoir réglementaire. L'approbation du préfet ne couvrirait pas la nullité originelle d'un arrêté réglementaire rendu par un sous-préfet[4]. Si pourtant le soin

1. Elle est assez fréquente. Voir pour le conseil de l'Université, décret du 21 juillet 1897, art. 7 et 9; — pour le conseil départemental de l'Instruction publique, loi du 30 octobre 1886, art. 16 et 48; — pour le Conseil des musées nationaux, décret du 14 janvier 1896, art. 3; — pour les caisses d'épargne, loi du 20 juillet 1895, art. 8; — pour les comices agricoles, loi du 20 mars 1851, art. 2; — pour les chambres de notaires, ordonnance du 4 janvier 1843, art. 23; — pour la compagnie des référendaires du Sceau, décret du 14 juin 1892; etc.

2. En ce sens, on peut citer : Douai, 12 décembre 1840; S., 41, 2, 143; — cet arrêt accorde une indemnité à l'adjudicataire des fumiers d'un régiment d'artillerie lésé par un règlement du colonel, donc tenu de s'y conformer; l'action était dirigée contre le conseil d'administration du régiment.

3. Ce point a été récemment reconnu pour le commissaire général de l'Exposition universelle de 1900. Ce haut fonctionnaire n'a pu prendre un arrêté interdisant au public de fumer dans les bâtiments, parce que le décret du 9 septembre 1893 ne lui donnait que la haute direction des services et la nomination des agents (sauf quelques postes importants) (art. 1, *in fine*). L'arrêté dut être pris par le préfet de police.

4. Crim. rej., 27 janvier 1854; S. 54, 1, 414.

de pourvoir à des cas urgents n'est pas refusé au sous-préfet, ce fonctionnaire aurait exceptionnellement et provisoirement la faculté de prendre des mesures générales, sauf l'intervention du préfet.

Le dernier degré du pouvoir réglementaire dans l'Etat paraît être dans les chambres de discipline qui régissent les officiers ministériels. En ceux-ci, le caractère privé, grâce à la vénalité, a presque totalement absorbé le caractère public, pas assez cependant pour que la discipline, conçue d'une façon assez semblable à celle qui gouverne les fonctionnaires, les ignore[1]. Or les chambres, chargées, par différents textes, d'appliquer en partie les peines disciplinaires, ont reçu en même temps le pouvoir de prendre des délibérations réglementaires[2], auxquelles la nature de contrat ne saurait être reconnue, car elles tiennent leur pouvoir d'une véritable délégation du chef de l'Etat, et, d'ailleurs, elles sont prises par une petite fraction de la catégorie à laquelle elles sont applicables. Seulement, les pouvoirs réglementaires des chambres de discipline sont strictement limités par les actes[3] qui s'en occupent, et toute délibération qui les excéderait serait nulle. Les tribunaux ont vigoureusement réprimé toutes les tentatives faites par ces chambres pour élargir leurs pouvoirs et créer des règlements relatifs à l'exercice de la profession[4]. Quelques-uns ayant paru disposés à les homologuer, la Cour de cassation a constamment maintenu les principes[5]. Dans tous les cas, ces délibérations ne sont valables que si elles respectent les lois et règlements. Un règlement de ce genre ne saurait déroger aux lois[6].

Assez souvent, ces règlements ont besoin, aux termes des

1. On a vu plus haut que ces Compagnies doivent être considérées comme investies du pouvoir de commander.

2. Contra : Req. Cass., 24 juillet 1832 ; S., 32, 1, 546.

3. Quelques textes exigent l'insertion de ces règlements au *Journal officiel* (Décret du 7 octobre 1890, art. 82).

4. Tribunal de Saint-Lô, 24 juillet 1850 ; S., 51, 2, 50 ; — Caen, 31 mai 1851 ; S., 52, 2, 113 ; — Civ. Cass. 12 décembre 1881 ; S., 82, 1, 206 ; — Civ. Cass., 20 avril 1853 ; S. 53, 1, 440 ;

5. Req. Cass., 24 juillet 1832 ; S., 32, 1, 546.

6. Civ. Cass., 1er avril 1896 ; S., 96, 1, 496 ; — C. d'Etat, 29 mars 1832 ; R., t. V, p. 132 ; — Civ. Cass., 17 mai 1899 ; S., 1900, 1, 21.

textes qui les prévoient, d'une approbation donnée par une autorité supérieure, sans laquelle ils sont privés de toute efficacité juridique [1].

Le pouvoir réglementaire, forme de la puissance publique, a naturellement les mêmes limites qu'elle au point de vue du territoire, des personnes et des matières. Dès que l'agent dépasse les termes de la concession qui lui a été faite, il cesse d'agir valablement, et son règlement est sans force [2].

Comme le pouvoir de l'agent émane de la souveraineté de l'Etat, il commence et cesse avec elle relativement aux personnes et aux territoires. Un obstacle de fait à l'exercice de la souveraineté, telle une occupation étrangère, ne dépossède juridiquement ni l'Etat ni son agent, et n'investit pas la puissance occupante et ses agents [3].

66. 2° L'agent a-t-il été régulièrement investi ? Question fort importante en certains cas, où les éléments politiques se mêlent aux arguments juridiques [4]. Elle est assez simple quand il s'agit des agents secondaires de l'Etat. Tout agent qui a été nommé en violation des règles obligatoires sur l'attribution de sa fonction est, juridiquement, sans titre et sans qualité : ses actes n'ont pas la nature administrative ; personne ne leur doit obéissance, et les tribunaux en écartent l'application.

Ce cas est fort rare, improbable. Un Gouvernement en fonctions ne commet pas beaucoup d'illégalités gratuites, et il est assez libre dans le choix des agents pour ne pas souhaiter et usurper une liberté plus grande.

1. Voir pour les notaires : Civ. Cass., 29 janvier 1855 ; S., 55, 1, 432 ; — Civ. Cass , 7 avril 1862 ; S., 62, 1, 666 ; — Civ. Cass., 10 décembre 1862 : S., 63, 1, 78 ; — Civ. Cass., 25 avril 1870 ; S., 70, 1, 235 ; — Civ. Cass., 5 juillet 1875 ; S., 75, 1, 408 ; — Civ. Cass., 23 juillet 1878 ; S., 79, 1, 177 ; 10 janvier 1887 ; S., 87, 1, 28 ; — pour les agents de change : Civ. Cass., 21 juillet 1874 ; S., 74, 1, 365 ; — Civ. Cass., 11 janvier 1886 ; S., 87, 1, 16.

2. Ce principe a été appliqué au décret du 12 février 1814, émané de la régente Marie-Louise (Ch. r. rej , 13 mars 1832 ; S., 32, 1, 295). — En sens contraire, l'intéressant mémoire en cassation, *ibid.* ; Civ. Cass., 27 janvier 1830 : S., 30, 1, 203. — Comp Nimes, 9 décembre 1829 ; S., 30, 2, 107.

3. Crim. rej., 18 février 1819, 15 avril 1819 ; S., 19, 1, 209 ; — contra : 7 août 1843 ; S., 43, 1, 841.

4. L'investiture est régulière même quand elle a pour but de parer à des circonstances extraordinaires ; ainsi la déclaration d'état de siège investit les autorités militaires de pouvoirs exceptionnels, mais réguliers (Voir Crim. Cass., 5 juillet 1833 ; S., 33, 1, 369). Voir aussi, pour le régime établi en Corse par la loi du 22 frimaire an IX, Crim. Cass., 23 janvier 1875 ; S. 76, 1, 137.

En France du moins, une expérience répétée oblige à considérer le cas [1], beaucoup plus grave et plus important, où le pouvoir suprême est occupé violemment, révolutionnairement, où l'autorité qui investit les autres et dont les actes sont les plus importants manque elle-même d'une investiture régulière. A s'en tenir aux principes du droit, on devrait déclarer illégaux ces pouvoirs nés d'un coup de force et nuls tous leurs actes. Solution impraticable, et que la force des choses écarte ; solution discutable même en droit, car la matière est essentiellement politique, échappe donc en grande partie aux principes faits pour la vie juridique ; ou, pour mieux dire, elle est gouvernée par la force majeure, à laquelle le droit ne peut refuser une place et un rôle. Il serait aussi antijuridique qu'impossible de contester les titres et de repousser les actes d'un Gouvernement issu d'un coup d'Etat ou d'une révolution.

La force majeure oblige encore à ne pas distinguer, pour les temps révolutionnaires, entre les actes qui eussent été valablement accomplis par un pouvoir régulier et ceux qui appartenaient à la compétence législative. En certaines périodes, toutes les attributions sont exercées par un Gouvernement provisoire, auquel, après avoir renoncé à discuter ses origines, il serait puéril de reprocher un insuffisant respect de la séparation des pouvoirs.

Quelquefois, les actes accomplis par un Gouvernement provisoire ont été, sur sa demande ou contre son gré, examinés par les autorités régulières auxquelles il avait fait place. Les résultats de cet examen sont évidemment obligatoires et donnent aux actes du Gouvernement provisoire son caractère définitif [2].

1. Un cas tout particulier est celui du comte d'Artois, en 1814, lieutenant général en attendant la venue de Louis XVIII. Il a été jugé, à bon droit, que son ordonnance du 27 avril 1814, d'ailleurs maintenue par la loi du 21 décembre 1814, avait valablement supprimé une taxe créée par la loi du 6 prairial an VII (Civ. rej., 3 mars 1817 ; S, 18, 1, 7).

2. La pratique offre, pour une période de vingt-trois ans (1848-1871), deux cas. Le Gouvernement provisoire de 1848, dans les séances des 6 et 8 mai 1848, remit ses pouvoirs à l'Assemblée Constituante et rendit compte de leur exercice. L'Assemblée vota qu'il avait bien mérité de la patrie. Ses actes sont tenus pour valables (Trib. Mascara, 6 février 1895 ; D., 95, 1, 331).

Le Gouvernement de la Défense nationale avait exercé, du 4 septembre 1870

Quel caractère, législatif ou réglementaire ? Il paraît nécessaire de distinguer. Certains actes modifient ou abrogent des lois; reconnaître leur validité définitive équivaut à leur attribuer le caractère législatif. D'autres actes auraient valablement été faits par un pouvoir réglementaire régulier; ce sont définitivement de simples règlements. L'examen auquel les uns et les autres ont été soumis a purgé les premiers de deux vices: irrégularité du pouvoir, empiétement sur la puissance législative; le premier vice seul avait à être effacé des seconds[1].

au 13 février 1871, des pouvoirs absolus et fait un grand nombre d'actes, modifiant sans distinction des lois et des règlements. Saisie, le 11 mars 1871, d'une proposition tendant à la nomination d'une Commission « pour reviser tous les décrets ayant un caractère législatif, rendus par le Gouvernement de la Défense nationale, sur des objets étrangers à ladite défense, et pour en proposer à l'Assemblée la confirmation ou l'abrogation », l'Assemblée nationale, le 23 juin 1871, chargea une Commission de « rechercher quels sont, parmi les décrets du Gouvernement de la Défense nationale qui ont un caractère législatif et qui n'ont pas encore été abrogés, ceux dont le caractère est temporaire et dont l'empire a cessé avec les circonstances qui en ont été la cause ou l'occasion » et de « signaler à l'Assemblée et au Gouvernement ceux des décrets législatifs ayant un caractère définitif qu'il serait urgent de rapporter ou de modifier ». — La Commission, dont le rapport fut déposé le 24 février 1872 (*Journal officiel*, 18 avril 1872, Assemblée nationale, ann. n° 928, p. 2606, et s.), pour trier les décrets législatifs, déclara : « C'est donc seulement à raison des dispositions qu'il renferme qu'un décret peut être déclaré législatif, et, si c'est là la seule méthode que la science du droit puisse admettre pour le triage des décrets, il n'en faut pas moins avouer que son application n'est pas toujours exempte d'hésitations et d'embarras. Nous sommes loin d'affirmer que, dans le travail que nous avons l'honneur de vous présenter, il ne se soit point glissé sur ce point quelques inexactitudes; car, chaque fois que le caractère d'un décret nous a paru contestable, nous avons préféré le considérer comme législatif que le passer sous silence. » En somme, la Commission établit quatre catégories : décrets abrogés (98), décrets temporaires ou provisoires, dont l'empire a cessé (58), décrets à rapporter ou modifier (43), décrets à maintenir (85). Elle laissa de côté les actes qui approuvaient des contributions extraordinaires ou des emprunts locaux, les actes relatifs aux octrois, à l'importation et à l'exportation de marchandises déterminées. Dans l'ensemble ces conclusions furent ratifiées par l'Assemblée.

On sait que les actes faits par le Président de la République entre le 2 décembre 1851 et le 29 mars 1852 ont reçu, de la Constitution du 14 janvier 1852 (art. 58), le caractère législatif. Cependant, différents actes sont tenus pour simplement réglementaires; ainsi des deux décrets rendus le 2 février 1852 sur les élections, l'un est législatif, l'autre réglementaire. La question se pose donc encore pour les actes de cette période (Voir Crim. rej., 27 janvier 1855; S., 55, 1, 465).

1. Telle est, réserve faite pour la théorie juridique assez vague exposée par le rapporteur, la solution adoptée en 1871. Voir aussi Crim. Cass., 8 juin 1871; S., 71, 1, 109.

67. 3° La séparation des pouvoirs, même entendue au sens pratique, qui est le véritable, et débarrassée des complications dogmatiques où l'Assemblée de 1789 s'était engagée, la séparation des pouvoirs conçue comme un procédé avantageux et non comme une règle obligatoire pour la répartition des attributions, conduit à dénier, pour des raisons différentes et sous le bénéfice d'importantes observations, le pouvoir réglementaire à l'autorité législative et à l'autorité judiciaire.

68. *A*. Par définition, le Parlement ne fait pas des règlements; il fait des lois[1]. Même quand il vote des actes de portée spéciale — et ce cas est fréquent, car le Parlement est appelé à s'occuper des actes administratifs les plus considérables — une pratique, contre laquelle il serait juridiquement correct et pratiquement inutile de protester, donne à ses actes le nom commun de *lois*. Ils ne le méritent que pour la forme qui les revêt, et, au fond, ils diffèrent des lois proprement dites, qui sont des règles à portée générale. La pratique n'est pas très coupable, si, en droit public surtout, la forme d'un acte en détermine pour une bonne part le régime juridique.

De même l'Assemblée Nationale fait des lois constitutionnelles, elle ne fait pas de règlements.

Chaque Chambre concourt avec l'autre au vote des lois ; en outre, chacune d'elles fait, pour son fonctionnement, un règlement. Le droit de faire le règlement de leurs travaux ne saurait être disputé aux Chambres. Il est consacré par une tradition à peu près universelle et ininterrompue[2]. Si les lois de 1875 ne sont pas à cet égard aussi explicites que

1. Quelques lois, entre 1814 et 1840, contiennent des dispositions qu'elles qualifient de réglementaires (lois des 27 mars 1817, art. 8 et s.; 21 avril 1818, art. 48 et s.; 17 mai 1826, art. 18 et s.; 2 juillet 1836, sect. IV, art. 5 et s.; 5 juillet 1836, sect. II, art. 1 et s.; 6 mai 1842, tit. IV, art. 8 et s.; 9 juin 1845, sect. III, art. 6 et s.). — Le cas est beaucoup plus rare dans la législation contemporaine (Voir cependant la loi du 29 juin 1894, art. 21 et s.). — Il va sans dire qu'en dépit de cette appellation, ces dispositions sont de tous points législatives.

2. Voir sur cette tradition : Poudra et Pierre, *Traité pratique de droit parlementaire*, n° 854 et s.; Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, n° 445.

nombre d'autres Constitutions, c'est qu'elles ont jugé inutile, ici comme ailleurs, d'écrire une règle adoptée par la coutume constitutionnelle[1]. Elles font à la tradition une allusion fort claire (art. 5 de la loi du 16 juillet 1875) qui suffit pour la confirmer.

Chaque Chambre fait toute seule[2], sans le concours, sans le contrôle de l'autre Assemblée, d'une autorité quelconque, son règlement intérieur[3]. Ce règlement, bien qu'il soit en partie applicable au public, n'est pas publié spécialement; n'a-t-il pas été délibéré en séance publique ? Son application pratique et, par suite, son interprétation quotidienne appartiennent à la Chambre elle-même et à ses agents, président, etc.

Le règlement d'une Assemblée législative embrasse un assez grand nombre de matières qui peuvent se ramener à quelques objets principaux : organisation, ce qui comprend l'élection du bureau, la composition des bureaux et des commissions permanentes; procédure législative, dont les règles nombreuses et variées conduisent la loi depuis l'initiative jusqu'au vote définitif; procédure parlementaire, les rapports entre le Gouvernement et la Chambre ; police, qui comprend la discipline sur les membres et les mesures concernant le public ; comptabilité et mesures concernant le personnel attaché au service de la Chambre. Cette classification approximative suscite une assez grave question : quels effets le règlement est-il appelé à produire dans chacun de ces ordres d'idées? quelles sanctions protègent ses dispositions?

Evidemment, dans notre régime légal, qui donne à la loi une prépondérance, une supériorité universelle, un règle-

1. « Nous n'avons pas cru, disait le rapporteur, M. Laboulaye, qu'il fût bon de mettre le règlement dans une loi constitutionnelle. C'est une mesure d'ordre intérieur qu'il vaut mieux laisser aux Chambres. »

2. Le règlement intérieur d'une Assemblée touche de si près à l'exercice de ses fonctions que les Constitutions ou les lois en contiennent souvent une partie (Poudra et Pierre, *Traité pratique de droit parlementaire*, n° 854 et s.). Ces règles, même quand elles sont reproduites par le règlement, sont constitutionnelles ou législatives. Ce qui suit ne les concerne pas.

3. Le Sénat a voté son règlement le 10 juin 1876, la Chambre le 16 juin 1876; de nombreuses résolutions ont modifié les textes primitifs.

ment parlementaire est, en principe, subordonné à la loi et doit la respecter. Il reste encore à dire quelle est sa force obligatoire et si elle est limitée.

La question s'est présentée quelquefois dans la pratique, parce que tous les membres du Parlement ne se soumettent pas sans réclamer à certaines applications du pouvoir disciplinaire, et parce que les particuliers ne se croient pas toujours obligés d'obéir à une règle édictée par une seule Chambre. Les deux points méritent examen.

69. Les membres d'une Chambre sont-ils légalement soumis au règlement ? Leur obligation n'a guère été contestée en principe, et le débat ne porte que sur le fondement à lui assigner. Pour les uns[1], « une Assemblée, alors qu'elle rédige son règlement et à moins d'un texte constitutionnel formel, n'agit pas autrement que ne feraient les membres d'une société ou d'un cercle qui arrêteraient les statuts ou le règlement de cette société, de ce cercle ». Cela est inadmissible : aucune assimilation ne peut être faite entre une société privée et un organe de la souveraineté nationale. Une Chambre est, même prise isolément, une autorité publique ; ses actes sont, en général, des actes de puissance publique. Chacune des Chambres est appelée par la Constitution ou les lois à faire des actes dont l'efficacité juridique est hors de doute. La Chambre des députés met l'action publique en mouvement contre le Président de la République et les ministres ; le Sénat consent à la dissolution de la Chambre. Ces *résolutions* produisent tout l'effet concevable, un effet pleinement juridique, s'il n'est pas identique à l'effet de la loi.

Pour d'autres, la nature du règlement parlementaire est identique à celle de la loi. « Une fois voté, le règlement a force de loi, et, comme toutes les lois, il est obligatoire pour ceux auxquels il s'adresse, c'est-à-dire pour tous les membres de la Chambre. Il y a là une dérogation à la règle suivant laquelle, dans notre régime constitutionnel, la loi doit émaner des deux Chambres. Cette dérogation s'explique par des raisons de convenance politique et par la nécessité d'assu-

1. Sauvel, *Journal du droit criminel* 1881, p. 9.

rer l'indépendance respective des deux Chambres[1]. » « Les règlements des Assemblées législatives sont des décisions d'une nature spéciale. Ils ne peuvent être considérés comme des lois, puisqu'ils n'émanent pas des deux Chambres ; mais ils ont force de loi, en ce sens qu'ils sont obligatoires pour tous les membres qui les ont votés... Les règlements des Chambres, émanant de l'une des branches du pouvoir législatif, doivent être assimilés aux actes législatifs, bien qu'ils ne soient pas soumis aux mêmes formalités que les lois pour leur confection et leur publication. Mais ce ne sont pas des lois dont les tribunaux puissent connaître. Les règlements, par leur nature et par leur objet, ne peuvent être interprétés et appliqués que par les Chambres législatives elles-mêmes, et l'autorité judiciaire ne pourrait, sans un manifeste excès de pouvoir, reviser l'application que ces Chambres en auraient faite[2]. »

Une pareille doctrine se réfute par son simple énoncé. Elle imagine une espèce de loi si étrange, une loi votée par une seule Chambre et dont les tribunaux n'ont pas à s'occuper, que, pour l'admettre, il faudrait qu'un texte constitutionnel formel l'imposât. Et ce texte n'existe pas.

Cet effort extrême, ce sacrifice des principes élémentaires n'était pas nécessaire pour donner aux règlements parlementaires la force obligatoire. Il suffit de reconnaître leur véritable nature : ce sont des règlements. Ils ne sont pas des lois, puisqu'ils ne sont pas votés par les deux Chambres; ils ne sont pas des contrats, puisqu'ils émanent d'une autorité publique, ce caractère ne pouvant être contesté aux organes de la souveraineté nationale, et puisqu'ils tendent à un but de puissance publique, qui est le fonctionnement de chaque Chambre. Ils sont des règles générales imposées par une autorité publique qui n'est pas le Parlement; ils rentrent dans la définition du règlement.

En conséquence, le règlement est subordonné à la Constitution et aux lois, et il ne peut les contredire. C'est pour

1. Note anonyme sous Paris, 4 janvier 1881; S., 81, 2, 65.
2. Note anonyme sous le même arrêt, D., 82, 2, 179.

les parties relatives à la discipline et à la police que cette observation est surtout intéressante.

La discipline des Chambres admet l'emploi de la contrainte sur la personne et de la contrainte sur les biens. Or la liberté individuelle et le droit de propriété sont placés sous la garantie des lois, qui ont indiqué dans quels cas et dans quelles conditions les atteintes y seraient portées. La question est précisément de savoir si le règlement peut déroger aux lois sur ce sujet, ou si, les lois n'ayant pas autorisé les règlements parlementaires à porter ces atteintes, les peines disciplinaires doivent être considérées comme des attentats aux droits légaux du citoyen. Elle s'est posée fort nettement pour la censure avec exclusion temporaire et ses conséquences relatives au droit de saisir le député et de retenir partiellement son indemnité.

70. En premier lieu, le règlement peut-il déroger à la loi qui protège la liberté individuelle et la propriété? Assurément non; le règlement d'une Chambre n'y est pas plus autorisé qu'un autre règlement. Pour soutenir l'opinion contraire, on est obligé d'aller jusqu'à dire[1] : « La Chambre qui rédige son règlement... agit comme pouvoir législatif. Le règlement... est une loi qui, par exception, n'a pas besoin d'être votée par les deux Chambres. Or, chez nous, le pouvoir législatif est souverain. Il s'ensuit que chaque Chambre peut édicter dans son règlement telles pénalités qu'elle juge utile. » Certes, le pouvoir législatif est souverain, mais non le pouvoir réglementaire, et une Chambre seule exerce celui-ci et non celui-là. Donc elle n'est pas souveraine et ne peut violer la loi. La tradition même ne serait pas suffisante pour lui en donner le droit. Et, d'ailleurs, la tradition n'est pas en ce sens.

En second lieu, le règlement viole-t-il réellement la liberté individuelle et le droit de propriété? Les deux points doivent être séparés[2].

1. Note du Sirey.

2. On trouvera dans Pierre (*Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, nos 456-9, p. 443-450) de longs détails : 1° sur les motifs, assez brefs et peu juridiques, qui, dans les milieux parlementaires, justifient les peines

La question de la liberté individuelle s'est posée sur l'application faite à M. Baudry d'Asson, dans la séance du 11 novembre 1880, des articles 125 et 126 du règlement de la Chambre. Ce député fut retenu pendant trois jours et, se fondant sur les articles 341 et 343 du Code pénal, déposa une plainte contre le président et les questeurs de la Chambre des députés. Le juge d'instruction ayant rendu une ordonnance de non-lieu, déclarant qu'il n'y avait ni crime ni délit, M. Baudry d'Asson fit opposition à l'ordonnance. La Cour de Paris, chambre des mises en accusation, déclara l'opposition mal fondée[1]. Cette décision a été généralement approuvée[2], mais pour des motifs inacceptables; elle a été critiquée aussi[3] pour des motifs également mal fondés. Pour ma part, je juge l'arrêt bien rendu, parce que le règlement ne porte réellement aucune atteinte à la liberté individuelle, parce que, comme le dit la Cour de Paris, ses « dispositions n'ont rien de contraire aux lois existantes[4] ».

Le règlement n'ordonne pas une peine[5] au sens exact du mot; il prescrit une mesure[6] disciplinaire; il ne contredit pas l'article 4 du Code pénal. On argumente[7] assez vivement des termes employés par le règlement, qui parle d'*arrestation*, de *député retenu*, c'est-à-dire *détenu*, termes impropres évidemment, qu'on aurait tort d'entendre strictement et de prendre pour base d'un raisonnement. Il s'agit tout uniment d'une contrainte matérielle exercée sur la per-

disciplinaires; 2° sur les motifs qui, après hésitation, déterminèrent les questeurs à défendre à l'action intentée par M. Baudry d'Asson, relativement à l'indemnité retenue.

1. Arrêt du 4 janvier 1881; S., 81, 2, 65; D., 82, 2, 179.

2. Voir les notes sous l'arrêt.

3. Sauvel, *loc. cit.*

4. La question sera examinée uniquement au point de vue du règlement, sans s'occuper des autres règles du droit criminel qui peuvent s'y trouver intéressées.

5. Les Constitutions de 1791 (tit. III, chap. III, sect., 1, art. 4) et de l'An III (art. 63) autorisent les Assemblées à prononcer non seulement les arrêts, mais même la prison (avec un maximum de trois jours).

6. Le règlement actuel est moins exact, mais il dit la même chose que celui de 1849 qui permettait au Président d'ordonner qu'un représentant fût « arrêté et conduit dans un local préparé à cet effet par les soins des questeurs, où il garde les arrêts pendant trois jours ».

7. Sauvel, *loc. cit.*

sonne pour arrêter le désordre, contrainte toute provisoire, analogue à celle qui est pratiquée sur la voie publique.

Mais cette contrainte matérielle n'est-elle pas l'atteinte à la liberté ? La Cour de Paris répond négativement, parce que « les dispositions (du règlement) n'ont rien de contraire aux lois existantes ». Elle n'entreprend pas de démontrer ce point, qui était le véritable nœud de la question. On va donc rechercher si l'acte accompli au préjudice de M. Baudry d'Asson réunit les éléments d'une infraction prévue et punie par la loi pénale.

Les dispositions du Code pénal qui protègent la liberté individuelle sont de deux sortes : les unes punissent les attentats commis par les particuliers; les autres, les attentats commis par les fonctionnaires publics. M. Baudry d'Asson invoquait les premières, les articles 341 et 343 du Code pénal ; à tort évidemment, car ni les huissiers et questeurs qui portèrent la main sur lui, ni le président de la Chambre qui en donna l'ordre, ni la Chambre, enfin, qui vota le règlement, ne peuvent être considérés comme des particuliers ; ils avaient agi en une certaine qualité, à raison des pouvoirs qu'ils possédaient ou croyaient posséder, au nom de la puissance publique. Tombaient-ils donc sous le coup des articles 114 et suivants? Pas davantage. D'abord ces textes parlent de « fonctionnaire public, d'agent ou préposé du Gouvernement » (art. 114); et, sans examiner si les Chambres et leurs agents peuvent être théoriquement classés parmi les fonctionnaires de l'Etat, on admettra sans hésiter qu'ils ne rentrent pas dans les prévisions de l'article 114 ; ce ne sont pas des agents ou préposés du Gouvernement. La lecture des articles 114 et suivants donne la conviction que la loi a voulu, par eux, protéger la liberté individuelle contre les actes du pouvoir exécutif et de ses agents. Aucune extension aux agents du pouvoir législatif n'est admissible ; on sait, d'ailleurs, que la Constitution impériale avait des ressources spéciales contre les excès de ce pouvoir. — D'un autre côté, le Code pénal parle d'une arrestation illégale. Cela signifie, quand on rapproche du Code d'instruction criminelle, le dépôt d'un individu dans un local

destiné à la garde des détenus ou, du moins, dans un local que l'auteur de l'arrestation assimile, par un abus de pouvoir, à un de ces locaux affectés à la détention. En d'autres termes, il s'agit d'une assimilation à un individu placé sous l'autorité de la justice. Tel n'est pas le cas envisagé. La Chambre des députés n'a jamais entendu faire un détenu, au sens légal du mot, du député dont elle prescrit le dépôt dans le célèbre local. Et, comme l'interprétation extensive ne peut être acceptée pour une incrimination, l'article 114 du Code pénal est inapplicable.

Cette solution paraît inattaquable en droit; on accusera, si l'on veut, l'insuffisance des prévisions de la loi[1].

Supposons même la solution contraire admise : le règlement ordonne une véritable violation de la liberté individuelle. L'acte accompli en vertu de ce règlement échappe cependant à toute poursuite criminelle.

Sans examiner si l'acte réunit ainsi, au point de vue de l'intention criminelle, toutes les conditions de l'imputabilité, si le véritable auteur de l'infraction n'est pas la Chambre qui a voté le règlement et qu'on ne peut songer à poursuivre, une raison péremptoire écarte l'action criminelle.

Le règlement est un acte accompli par une des branches du Parlement et auquel profitent toutes les règles exceptionnelles qui, dans notre droit, profitent aux actes accomplis par les organes du pouvoir législatif. Il n'est pas seul dans ce cas ; pour ne citer qu'un exemple, la Chambre des députés est investie par la Constitution du droit de mettre en accusation le chef de l'Etat et les ministres; elle est exposée et la Commission qu'elle délègue est exposée à commettre dans l'exercice de ce droit des fautes, des abus de pouvoir, des violations de la liberté individuelle, des contraventions aux lois les plus certaines. Une immunité générale couvre ces actes, parce qu'ils émanent de la Chambre. Le même motif vaut pour l'acte que nous examinons.

1. Sur ce point, je ferai d'expresses réserves. Sans méconnaître les difficultés qu'un député turbulent peut créer au fonctionnement d'une Chambre, on peut estimer que la peine disciplinaire qui l'atteint dans sa personne excède les bornes, sinon de la loi, du moins du nécessaire, de la décence législative. L'expulsion suffirait.

71. Après avoir reconnu que le règlement d'une Chambre ne viole aucune loi et ne provoque aucun recours quand il s'attaque à la personne même du représentant, on admettra plus facilement encore qu'il atteigne l'indemnité allouée au représentant[1]. Les retenues qu'il ordonne n'ont aucun des caractères d'une peine et ne sont nullement comparables à une amende. Elles constituent une sanction disciplinaire d'un genre bien connu, qui fonctionne sans difficulté dans un grand nombre de sociétés privées, qui ne saurait être refusée *a fortiori* à une Assemblée qui possède le pouvoir de commander.

La thèse contraire a été soutenue par M. Baudry d'Asson encore. Une retenue ayant été pratiquée sur son indemnité par application des articles 128 et 129 du règlement de la Chambre, ce député forma devant le Tribunal civil de la Seine, contre les questeurs et le trésorier de la Chambre des députés, une demande en paiement des sommes retenues. Le Tribunal de la Seine et, sur appel, la Cour de Paris déclarèrent l'incompétence des juridictions civiles. Ils constatèrent le droit pour la Chambre de faire son règlement, l'absence d'une loi créant, dans l'ordre disciplinaire, une juridiction d'appel ; examiner l'action eût été s'ériger en juridiction disciplinaire supérieure à la Chambre. Cela est exact ; les questeurs ayant agi en application du règlement, le tribunal judiciaire ne pouvait se déclarer compétent sans proclamer son droit à examiner la légalité du règlement. Il se fût ainsi immiscé dans le fonctionnement d'un organe du pouvoir législatif et mis en contradiction avec le principe de la séparation des pouvoirs. Il n'avait point à s'occuper d'un règlement administratif dont la légalité est susceptible d'examen ; l'article 472-15° du Code pénal ne concerne pas les règlements des Chambres.

Il est vrai que, sur l'action criminelle, les tribunaux s'étaient reconnus compétents. C'est que les juridictions d'instruction, saisies d'un crime, ne peuvent se déclarer incompétentes. L'arrêt du 4 janvier 1881 ne contredit aucunement celui du 14 février 1881.

1. Paris, 14 février 1881 ; S., 81, 2, 66.

Mais les articles 128 et 129 sont-ils légaux ? Ne violent-ils pas la propriété individuelle, ou pour parler plus exactement, le droit de créance que la *loi* du 30 novembre 1875 (art. 17) accorde à chaque député ? Non, car la retenue d'un traitement ou indemnité est toujours considérée comme la sanction des obligations attachées au service public qu'il rémunère ; le règlement parlementaire est conforme à tous les usages. Pour employer des termes de droit civil, la créance du député n'entre dans son patrimoine que sous les réserves de droit en pareille matière, sous les retenues traditionnellement usitées, et, par conséquent, son droit n'est pas atteint [1].

72. La force obligatoire du règlement parlementaire à l'égard des représentants, l'impossibilité pour ceux-ci de former un recours contre ses dispositions étant établies, qu'en est-il des particuliers ?

Il en est de même, je crois. Le contact que les particuliers prennent avec les Chambres ne change pas le caractère propre des règlements parlementaires. Ils demeurent nonobstant des actes émanés des organes législatifs et relatifs aux fonctions législatives. C'en est assez pour que ces actes ne puissent être l'objet ou la cause d'aucune action. En particulier, l'annulation d'un règlement parlementaire ou d'un acte fait en exécution du règlement ne saurait être demandée au Conseil d'Etat [2].

73. Si les solutions qui précèdent ont été admises, on admettra aussi, et réciproquement en quelque sorte, qu'aucune sanction judiciaire ne garantit la stricte application du

1. La Cour de cassation a rejeté le pourvoi formé par M. Baudry d'Asson contre l'arrêt de la Cour de Paris (Req. rej., 30 janvier 1882; S., 83, 1, 111). Elle s'est bornée à déclarer « que l'autorité judiciaire ne pouvait, sans violer ouvertement le principe de la séparation des pouvoirs, entrer dans l'examen d'une pareille demande; que la Chambre des députés fait partie des pouvoirs constitués dans lesquels réside la souveraineté; qu'à ce titre, ses actes et notamment son règlement, délibéré et voté en séance publique, ne pouvaient tomber dans le domaine de l'appréciation des tribunaux ».

2. Conseil d'Etat, 24 novembre 1882; R., 933. — Le demandeur se plaignait que le président du Sénat, se conformant à une décision prise par le bureau, lui avait refusé une carte d'entrée pour la tribune de la presse. — L'arrêt est simplement motivé sur ce que « les décisions par lesquelles les présidents du Sénat et de la Chambre des députés, règlant l'admission du public ou de la presse aux séances de ces Assemblées, ne sont pas de nature à être déférées au Conseil d'Etat ».

règlement. Ainsi un acte de la Chambre accompli en violation du règlement, une loi irrégulière ne pourraient, pour ce motif, être arrêtés dans leurs effets. Ni les particuliers ne seraient admis à refuser obéissance, ni les tribunaux à refuser l'application. La jurisprudence, qui ne permet pas d'alléguer l'inconstitutionnalité d'une loi, ne permettrait sans doute pas, le cas échéant, d'alléguer la violation du règlement parlementaire.

Ainsi encore la violation d'une prescription réglementaire, aussi impérative, aussi menaçante qu'en soit la forme, ne donnerait pas lieu à l'application d'une peine. L'article 471-15° du Code pénal ne garantit que les règlements administratifs, dont le règlement parlementaire n'a pas la nature.

Ainsi enfin, les agents que le règlement parlementaire charge d'assurer son exécution ne sont pas compris dans l'énumération donnée par l'article 209 du Code pénal et la résistance à leurs ordres ne tombe sous aucune peine.

La nature disciplinaire du règlement des Chambres ne permet que les sanctions disciplinaires, pour contraindre soit les représentants[1], soit les particuliers[2]. Les sanctions sont appliquées par le président, qui est tenu en certains cas de consulter la Chambre ; tout membre peut réclamer l'application du règlement.

74. A leur tour, les Chambres ont délégué certaines parties de leur pouvoir réglementaire : au Président[3] ; la délégation en ce qui concerne la sûreté intérieure et extérieure de l'Assemblée est ratifiée par la loi du 22 juillet 1879 (art. 5), qui y ajoute le droit de requérir la force armée et toutes les autorités ; la Chambre des députés a délégué à son bureau en corps[4], pour les règles relatives à la tenue des procès-ver-

1. A leur égard, les sanctions disciplinaires sont le rappel à l'ordre, le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal, la censure, la censure avec exclusion temporaire (règlement du Sénat, art. 114; règlement de la Chambre, art. 117). L'organisation n'est pas tout à fait la même dans les deux Chambres.

2. Quand ils donnent des marques d'improbation ou d'approbation, ils sont exclus des tribunes; ceux qui troublent les délibérations sont traduits, s'il y a lieu, devant l'autorité compétente (règlement du Sénat, art. 112-113; de la Chambre, art. 138-139).

3. Règlement de la Chambre, art. 134-135; du Sénat, art. 108-109.

4. Règlement de la Chambre, art. 154. — Un assez grand nombre d'arrêtés ont été pris en vertu de ce texte.

baux et au service intérieur, les attributions respectives des divers officiers de l'Assemblée et le mode de leur nomination. Les mêmes attributions sont données par le Sénat[1] à une Commission spéciale comprenant le président du Sénat, deux vice-présidents et deux secrétaires délégués par le bureau, les trois questeurs, trois membres de la Commission de comptabilité délégués par cette Commission.

Ces règlements faits par délégation des Chambres peuvent soulever des questions analogues, en nature sinon en importance, à celles qui viennent d'être étudiées. Elles doivent être résolues par les principes précédemment indiqués, qui, démontrés pour la Chambre, sont applicables sans difficultés aux délégués de la Chambre. On insistera seulement sur quelques points.

Les présidents reçoivent du règlement[2] le pouvoir de fixer l'importance des forces militaires qu'ils jugent nécessaires à la sécurité des Chambres, et le commandement de ces troupes. Sur ce dernier point, les règlements s'expriment inexactement; les présidents ont la disposition de la force armée, ils n'en ont pas le commandement. La loi du 22 juillet 1879 (art. 5), en reconnaissant aux présidents le droit de requérir la force armée, a supprimé toutes les controverses que pouvait susciter le droit de fixer l'importance des troupes affectées à la garde des Chambres.

La condition des gens de service est susceptible de donner lieu à des difficultés assez délicates. Sont-ils fondés juridiquement à réclamer l'application des règlements faits par le bureau ou la Commission spéciale pour leurs salaires, leurs pensions de retraite, etc.? La réponse est bien incertaine. Les gens de service passent un contrat de louage de services, régi par le Code civil, et le règlement, en principe, ne peut modifier les articles de ce Code[3]. D'un autre côté, les règlements intérieurs ne sont-ils pas comparables aux clauses d'un contrat, qui, elles, dérogent librement aux lois? Il est permis d'hésiter. Cependant, bien que les gens de ser-

1. Règlement du Sénat, art. 140-141.
2. Sénat, art. 108; Chambre, art. 134.
3. Je n'examine pas si chaque Chambre est douée de la personnalité civile. Sur cette question, voir note de M. Hauriou; S., 99, 3, 121.

vice soient chargés de soins comparables à ceux qu'un particulier demande à ses domestiques, l'assimilation complète est impossible de par la nature même des choses. En outre, les Chambres ont des gens de service pour l'exercice de leurs fonctions publiques, et, par conséquent, le rapport établi entre leurs serviteurs et elles est un rapport de droit public, non de droit privé. Les règlements, sur ce sujet, sont de nature impérative et non contractuelle.

D'assez graves conséquences sont attachées à cette décision. Si on avait admis à la fois que chaque Chambre possède une personnalité et qu'elle passe avec ses serviteurs un contrat de droit privé, les tribunaux judiciaires devaient être reconnus compétents pour des difficultés possibles. Dès que l'acte des Chambres est un acte de puissance publique, il participe aux privilèges de tous les actes relatifs à l'organe du pouvoir législatif. Par conséquent, aucun tribunal ne saurait se déclarer compétent pour une action fondée sur le règlement intérieur.

75. Des principes analogues sont applicables aux Assemblées publiques autres que les Chambres législatives, aux Conseils généraux, aux Conseils d'arrondissement, aux Conseils municipaux. « Le Conseil général fait son règlement intérieur, » dit la loi du 10 août 1871, article 26. La loi du 23 juillet 1870, articles 2 et 6, donne la même faculté au Conseil d'arrondissement, et elle existe sans texte, mais sans aucun doute, pour le Conseil municipal.

Ce règlement doit être assimilé, toutes proportions gardées, à celui des Chambres, et jouir des mêmes immunités. Evidemment, on ne peut parler à son sujet de participation au fonctionnement de l'organe législatif. Mais nos lois de décentralisation ont manifestement eu l'intention d'accorder à toutes les Assemblées électives, pour leur fonctionnement, le même régime. Cette intention, à défaut d'autre preuve, résulterait assez nettement de la formule employée par la loi de 1871, qui est presque un renvoi en bloc aux usages du Parlement [1].

1. Le Conseil d'Etat a adopté cette théorie dans l'une de ses conséquences, en décidant que la violation du règlement voté par le Conseil général (il s'agissait de l'élection de la commission départementale) ne donnait pas

Cependant, les droits des présidents des Assemblées administratives sont plus nettement établis par les lois. Pour le Conseil général, la loi du 10 août 1871, article 29, dit : « Le président a seul la police de l'Assemblée. Il peut faire expulser de l'auditoire ou arrêter tout individu qui trouble l'ordre. » La loi du 5 avril 1884, article 55, emploie la même formule pour le maire, président du Conseil municipal. En cas de crime ou délit, les présidents peuvent même dresser procès-verbal et saisir le procureur de la République.

Comme ceux des Chambres, ces règlements ne peuvent être appliqués dans leurs dispositions contraires à des lois ou à des règlements émanés d'une autorité supérieure. Ainsi le Conseil général ne peut, par son règlement intérieur, déroger à l'article 30 de la loi du 10 août 1871, fixant le nombre de signatures nécessaire pour obtenir le scrutin public [1], ni confier à son président le soin de veiller à sa sécurité et de prendre, à cet effet, les mesures nécessaires [2].

76. *B.* Après la loi des 16-24 août 1790, titre II, article 12, l'article 5 du Code civil défend « aux juges de prononcer par voie de disposition générale et réglementaire sur les causes qui leur sont soumises ». Cette prohibition, qui concerne toutes les juridictions [3], a pour but de prévenir les arrêts de règlement [4]. Elle est sanctionnée, pour les tribunaux judi-

ouverture au recours en annulation (7 août 1891 ; *Recueil*, p. 599). Il en donne pour motif « que les règlements des Conseils généraux ne rentrent pas dans les dispositions de loi ou de règlement d'administration publique, dont la violation peut donner ouverture au recours pour excès de pouvoir.

1. Conseil d'Etat, 16 juillet 1875; *Recueil*, p. 687.

On s'est demandé encore si le bureau du Conseil général devenant incomplet au cours d'une session autre que celle d'août, le Conseil peut décider qu'il ne le complétera pas. La circulaire du Ministre de l'Intérieur du 18 octobre 1871 indiquait qu'il y avait lieu de compléter. En pratique, les Conseils généraux se divisèrent. Le Conseil d'Etat saisi de la question s'est dispensé de la résoudre, en déclarant que, vu les faits, il n'y avait lieu à statuer (23 juillet 1875 ; *Recueil*, p. 709).

2. Décrets des 14 décembre 1872 et 11 juillet 1873 (*Journal du droit administratif*, 1873, p. 30 et 473).

3. Voir pour le Conseil de préfecture, Conseil d'Etat, 24 mars 1820; S., 21, 2, 55.

4. En Angleterre et aux Etats-Unis, la prohibition n'existe pas; les tribunaux sont autorisés à faire des règlements (voir, par exemple, pour les faillites: en Angleterre, art. 52-53 Victoria, c. 60, art. 7 ; aux Etats-Unis, loi du 1er juillet 1898).

ciaires, par la cassation ; pour les tribunaux administratifs, par l'annulation prononcée par le Conseil d'État.

Au début du régime moderne, les tribunaux ont eu quelque peine à obéir à la règle nouvelle, et la Cour de cassation dut prononcer beaucoup d'annulations. Sa jurisprudence a toujours été nette et sûre. Elle a constamment frappé les actes judiciaires qui prétendaient créer une règle générale. Tantôt il s'agissait de décisions relatives à l'Administration de la justice[1], à ses auxiliaires, avoués[2], huissiers[3], commissaires-priseurs[4], courtiers[5], notaires[6], agréés[7],

1. Req. Cass., 19 juillet 1825 ; S.,2 ,51, 393 (décision provisoire d'un tribunal de commerce : le mandat de représenter dans toutes les affaires portées au tribunal sera considéré comme un mandat spécial) ; — 14 pluviôse an XII ; S. *Suppl.* au t. VI., p. 270 (délibération d'un tribunal de commerce ordonnant la transcription sur ses registres et l'envoi à tous les tribunaux d'un écrit de son président qui combat certaines prétentions de la régie) ; — 20 août 1812 ; S., 13, 1, 83 (arrêt de la Cour de Paris défendant au ministère public d'assister aux assemblées de créanciers et de déplacer les livres et papiers des faillites, lui permettant de demander une expédition au greffier) ; — Civ. Cass., 26 prairial an XI ; S., An X, 1, 2, 291 (décision du tribunal de Lyon défendant aux juges de paix de recevoir le serment judiciaire au moment de la sentence) ; — Crim. Cass., 1er octobre 1830 ; S., 31, 1, 16 ; Civ. Cass., 4 mars 1834 ; S., 34, 1, 250 ; Req. Cass., 16 mai 1831 ; S., 31, 1, 206 (désignation à l'avance d'un juge de paix pour remplacer un juge de paix empêché) ; — Req. Cass., 29 novembre 1837 ; S., 38, 1, 177 (ordre donné au greffier de n'inscrire sur les registres aucune décision ministérielle sans en référer au tribunal) ; — Crim. Cass., 6 juillet 1809 ; S., 9, 1, 424 (jugement de simple police défendant au condamné et à tous les propriétaires des prairies inférieures d'embarrasser un chemin public).

2. Req. Cass., 26 janvier 1841 ; S., 41, 1, 134 (défense d'assister aux interrogatoires à fin d'interdiction).

3. Req. Cass., 22 mars 1825 ; S., 26, 1, 201 (délibération d'une Cour d'appel imposant aux huissiers diverses obligations) ; — Req. Cass., 24 juillet 1832 ; S., 32, 1, 546 (jugement homologuant un arrêté par lequel la chambre de discipline réserve aux huissiers certaines copies de pièces et établit des peines contre ceux qui renonceraient à ce droit) ; — Req. Cass., 14 juillet 1873 ; S., 73, 1, 392 (décision d'un tribunal de commerce portant que ses huissiers ne seront pas soumis à un renouvellement annuel) ; — Civ. Cass., 7 juillet 1817 ; S., 17, 1, 347 (décision d'un juge de paix défendant à son huissier audiencier de citer sans sa permission).

4. Req. Cass., 13 mai 1829 ; S., 29, 1, 230 (tarif assigné pour les prisées et ventes de meubles) ; — Req. Cass., 22 mai 1832 ; S., 32, 1, 391 (autorisation de procéder à certaines ventes).

5. Req. Cass., 18 mai 1829 ; S., 29, 1, 231 (autorisation aux courtiers de procéder aux ventes publiques concurremment avec les commissaires-priseurs).

6. Req. Cass., 26 janvier 1841 ; S., 41, 1, 133 (examen de la légalité de leur tarif).

7. Req. Cass., 25 juin 1850 ; S., 50, 1, 743 (Voir le réquisitoire de Dupin) ; — 6 mars 1852 ; S., 52, 1, 458. Ici la pratique a été la plus forte, et les agréés se sont maintenus en de nombreuses places de commerce (Comp. Lyon, 27 décembre 1898 ; S , 1901, 1, 241).

avocats[1] même. Tantôt les juges statuaient sur des points de procédure[2] ou même de droit civil[3], empiétaient sur les pouvoirs de certaines administrations[4], ou excédaient ceux de la juridiction[5]. En revanche, le caractère réglementaire est absent des décisions judiciaires qui se bornent à rappeler dans leur dispositif même les règles générales de droit applicables à l'espèce[6]; de celles qui, en appel, adoptent la solution particulière, mais rejettent les parties vicieuses d'un jugement réglementaire[7], de celles qui se réfèrent à la jurisprudence de la juridiction[8] ou déclarent suivre un usage constant[9].

77. Les cours et tribunaux possèdent cependant un certain pouvoir réglementaire qui se concilie sans difficulté avec la prohibition de l'article 5 du Code civil. Ils font les règlements relatifs à l'exercice de leurs fonctions, à l'ordre des audiences, au service des huissiers audienciers, au roulement des magistrats entre les chambres[10], etc.; règlements qui atteignent principalement le personnel judiciaire et les auxiliaires de la justice, et aussi les plaideurs et même le public, tout le monde enfin; règlements qui ne peuvent

1. Crim. Cass., 25 janvier 1828; S., 28, 1, 231 (déclaration que les avocats seuls peuvent plaider au correctionnel).

2. Req. Cass., 24 juillet 1840; S., 40, 1, 780 (délibération ordonnant l'insertion des conclusions dans les qualités); — Req. Cass., 12 juillet 1847; S., 47, 1, 841 (jugement qui condamne le perdant à payer les honoraires du mandataire du gagnant en invoquant l'usage du tribunal); — Req. Cass., 29 juillet 1851; S., 51, 1, 717 (délibération déclarant obligatoire l'usage des avoués pour la partie civile devant le tribunal correctionnel).

3. Req. Cass., 14 avril 1824; S., 24, 1, 131 (acte de notoriété donné par le tribunal de Guéret, chambres assemblées, en présence des avocats et des avoués, sur les conclusions du ministère public, attestant la teneur des articles 219 et 242 de la coutume de Marche).

4. Civ. Cass., 30 janvier 1843; S., 43, 1, 259 (cour prenant pour base de dommages-intérêts un aménagement de forêts imaginé par elle); — 25 avril 1835; S., 35, 1, 240 (approbation d'un arrêté municipal).

5. Req. Cass., 15 juillet 1846; S., 46, 1, 767 (décision du juge des ordres fixant, sous des peines disciplinaires applicables aux officiers ministériels, les jours, heures et lieu de ses séances); — Nancy, 17 décembre 1846; S., 47, 2, 138.

6. Req. rej., 1er février 1882; S., 83, 1, 201.

7. Civ. rej., 1er mai 1883; S., 83, 1, 265.

8. Req. rej., 11 mars 1884; S., 84, 1, 288.

9. Req. rej., 11 janvier 1869; S., 69, 1, 123.

10. Décrets des 6 juillet 1810, art. 21; 14 juin 1813, art. 23; 30 mars 1808, art. 90.

émaner que des juridictions[1], tant à cause de leur caractère technique que de l'indépendance due aux corps judiciaires. Au reste, les règlements sont soumis[2] à l'approbation du pouvoir central[3] et leur validité est subordonnée à l'observation des lois et décrets[4].

Elles ne peuvent pas être attaquées directement; et, d'ailleurs, l'action d'un particulier aurait rarement l'appui d'un droit violé et d'un intérêt personnel[5]; mais leur illégalité peut être alléguée par quiconque souffre un préjudice; il suffit de prétendre à l'exercice du droit qu'elles lèsent[6].

Régulièrement prises, elles ont la force obligatoire qui s'attache aux règlements; ainsi la fixation par le tribunal des heures d'ouverture du greffe est obligatoire pour tous; un visa donné avant l'ouverture réglementaire est nul et ne crée pas la priorité[7]. Elles subsistent en pleine force jusqu'à leur abrogation[8].

78. Quant aux décisions que les tribunaux judiciaires[9] rendent entre les propriétaires qui se disputent des eaux, décisions auxquelles l'usage a donné le nom de *règlements d'eau*, elles n'ont rien de réglementaire et sont des jugements. « Si on a pu donner à de telles décisions de justice le nom de règlements, c'est, d'une part, que le tribunal est parfois appelé à concilier les prétentions d'un grand nombre de propriétaires; c'est, d'autre part, que l'article 645 lui

1. Ce pouvoir réglementaire avait été refusé par la jurisprudence aux tribunaux de commerce (Req. Cass., 14 pluviôse an XII; S., *suppl.*, XII, 269).

2. Cependant, l'approbation n'est pas nécessaire pour la délibération d'une Cour d'appel refusant aux avoués la faculté de plaider; elle est nécessaire si la Cour accorde (Conseil d'Etat, 28 décembre 1894; R., 729).

3. On trouve au *Bulletin des lois* les décrets (4 prairial an VIII, 6 floréal an X) approuvant les règlements du tribunal de Cassation et du tribunal de la Seine.

4. Req. Cass., 19 décembre 1833; S., 34, 1, 55. Voir cependant Req. rej., 7 janvier 1807; S., 7, 1, 69.

5. Paris, 17 décembre 1829; S., 30, 2, 55.

6. Nîmes, 20 novembre 1833, et Grenoble, 27 mai 1834; S., 34, 2, 151 et 459.

7. Tribunal de Fougères, 24 janvier 1894; S., 94, 2, 183; — tribunal de Marseille, 6 juillet 1880; S., 82, 2, 206. — *Contra:* Limoges, 7 décembre 1891; S., 93, 2, 153, et la note de M. Tissier.

8. Nîmes, 7 janvier 1833; S., 33, 2, 366.

9. A la Martinique, c'est le conseil du contentieux administratif qui est compétent (Conseil d'Etat, 21 mai 1886; R., 426).

donne pour la solution du litige un large pouvoir d'appréciation. Mais, en toute hypothèse, on ne doit jamais oublier que le tribunal, appelé à décider simplement des contestations nées entre particuliers dans leurs droits privés, rend des sentences ayant tous les caractères des jugements[1].»

En matière d'eaux, l'Administration, le préfet possède un pouvoir réglementaire, souvent comparé à l'attribution que l'article 645 du Code civil confère aux tribunaux judiciaires. Sans prétendre épuiser un sujet très complexe et très difficile, il sera permis de montrer les différences essentielles qui séparent l'acte judiciaire du règlement administratif.

La différence capitale résulte des missions diverses assignées au préfet et aux tribunaux. Le but de l'Administration doit être la police des eaux; elle est chargée, comme dit la loi des 12-20 août 1790, de diriger les eaux vers un but d'utilité générale; et c'est bien pour cela qu'elle est autorisée à faire un règlement[2], impersonnel de sa nature.

Le tribunal concilie les intérêts et les droits particuliers entre lesquels la jouissance de l'eau a suscité rivalité et conflits ; son œuvre est essentiellement individuelle[3].

Il en résulte que l'initiative de l'Administration est entièrement libre; elle agit spontanément, ou sur la demande d'un ou plusieurs intéressés, et, en ce dernier cas, elle n'est pas tenue d'agir. Le tribunal ne statue pas d'office ; il doit attendre d'être saisi[4], et, quand il l'est, il ne peut se dispenser de statuer[5].

Le règlement administratif a une portée générale; le jugement n'est obligatoire que pour ceux qui ont figuré dans l'instance, et le demandeur n'est pas tenu de mettre

1. Baudry-Lacantinerie et Chauveau, *des Biens*, n° 856, p. 566-567.

2. Il n'en résulte pas que l'Administration n'use jamais que de la voie réglementaire. Elle procède aussi par actes individuels.

3. L'application de ce principe, si simple en apparence, n'est pas facile : comme exemple de difficultés pratiques, voir Civ. rej., 19 juin 1877 ; S., 78, 1, 53 ; — Req. rej., 22 février 1870 ; S., 70, 1, 190 ; — 13 janvier et 11 mai 1868 ; S., 68, 1, 115 et 285 ; — 19 avril 1865 ; S., 65, 1, 264.

4. Un sous-locataire d'usine est sans qualité à cet égard (Bordeaux, 12 avril 1848 ; S., 48, 2, 394) ; mais le riverain d'un cours d'eau peut demander le règlement pour les affluents (Civ. Cass., 3 décembre 1845 ; S., 46, 1, 211).

5. Colmar, 29 juillet 1825 ; S., 25, 2, 427.

en cause tous les riverains[1] ; il ne statue que sur les questions qui lui sont soumises[2] et le tribunal excéderait ses pouvoirs s'il prétendait à une œuvre générale[3].

L'Administration a pouvoir pour régler la police des eaux[4], leur utilisation agricole ou industrielle[5], pour veiller à l'intérêt général[6]. Elle ne peut réglementer que pour l'utilité publique[7] et doit s'abstenir de toute préoccupation particulière[8]. Le tribunal doit s'abstenir des mesures de police[9]. En retour, l'Administration doit s'abstenir de statuer sur les droits privés, pour lesquels l'autorité judiciaire est seule compétente[10].

Si l'Administration est tenue de s'appuyer sur les anciens règlements et usages[11], elle n'a pas à tenir compte des règlements judiciaires[12], pas même des droits particuliers ou des prescriptions acquises[13] ; et son règlement s'oppose aux conventions ou prescriptions contraires[14]. — Le tribunal est tenu de respecter : les règlements administratifs[15] ; il ne peut les interpréter que dans la mesure nécessaire à leur application[16] ; — les droits acquis[17]. Les effets de son jugement

1. Req. rej., 19 juillet 1897 ; S., 98, 1, 396.
2. Comp. Req. rej., 19 juillet et 18 décembre 1865 ; S., 66, 1, 55 et 163.
3. Civ. Cass., 5 juillet 1881 ; S., 83, 1, 463.
4. Crim. rej., 21 juillet 1882 ; S., 83, 1, 334 ; — Conseil d'État, 24 janvier 1856 ; R., 69.
5. Conseil d'Etat, 9 janvier 1885 ; R., 7 ; — 16 décembre 1881 ; R., 988 ; — 25 mars 1867 ; R., 301.
6. Conseil d'Etat, 10 novembre 1882 ; R., 865.
7. Conseil d'Etat, 18 août 1856 ; R., 535 ; — 18 avril 1861 ; R., 651.
8. Conseil d'Etat, 18 février et 9 juin 1876 ; R., 182 et 537 ; — 24 juin 1870 ; R., 799 ; — 18 août 1856 ; R., 535 ; — 19 janvier 1894 ; R., 50.
9. Conseil d'Etat, 18 janvier 1821 ; S., 21, 2, 352 ; — 19 mars 1820 ; S., 20, 2, 303 ; — 22 janvier 1808 ; S., 16, 2, 309. — Mais appliquer un arrêté préfectoral clair n'est pas faire un règlement de police (Req. rej., 31 juillet 1893 ; S., 96, 1, 35).
10. Conseil d'Etat, 24 juin 1870 ; R., 799 ; — 19 juillet 1860 ; R. 558 ; — 14 juin 1852 ; R., 227 ; — 28 novembre 1809 ; R., t. I, p. 206.
11. Conseil d'Etat, 16 décembre 1898 ; R., 810 ; — 5 février 1886 ; R., 119 ; 7 août 1883 ; R., 759 ; — 26 décembre 1879 ; R., 857 ; — 7 juillet 1875 ; R., 672.
12. Comp. Conseil d'Etat, 4 février 1876 ; R., 116.
13. Crim. Cass., 21 février 1879 ; S., 80, 1, 45.
14. Req. rej., 3 août 1863 ; S., 63, 1, 413 ; — 24 juin 1841 ; S., 41, 1, 845 ; — Bordeaux, 8 mai 1850 ; S., 51, 2, 200.
15. Cf. Req. rej., 20 mars 1879 ; S., 81, 1, 407 ; — Req. rej., 5 avril 1837 ; S., 37, 1, 892 ; — même s'ils n'ont pas été précédés d'une enquête, grief d'ordre purement administratif (Req. rej., 21 mars 1869 ; S., 70, 1, 359).
16. Comp. Civ. Cass., 5 et 26 juillet 1881 ; S., 835, 1, 463.
17. Req. rej., 23 mars 1891 ; S., 95, 1, 11 ; — Colmar, 15 novembre 1859 ; S., 60, 2, 191 ; — Civ. Cass., 24 janvier 1831 ; S., 31, 1, 83 ; — Comp. Civ. Cass., 20 avril 1821 ; S., 21, 1, 316 ; — Caen, 5 décembre 1827 ; S., 30, 2, 206.

peuvent être défaits par une convention ou une prescription contraires[1].

L'arrêté administratif n'est susceptible que du recours hiérarchique et du recours en annulation[2]. Le jugement est susceptible des voies de recours ordinaires et notamment de l'appel[3].

Enfin le règlement administratif a suscité une question qui ne peut être posée pour le jugement. Il risque de léser certains propriétaires au profit d'autres ; les premiers sont-ils fondés à actionner les seconds en indemnité ? Cette prétention a été admise par certains arrêts[4] : nul ne doit s'enrichir au détriment d'autrui. La doctrine est en sens contraire : le fait dommageable n'est pas imputable à celui qui en profite[5]. Le jugement qui fait la conciliation des droits et intérêts en conflit a par avance résolu la question.

Il est vrai que le jugement, comme l'arrêté, peut être refait quand les circonstances ont changé[6] et qu'il ne possède pas ainsi une autorité de chose jugée tout à fait conforme au droit commun.

79. Le Conseil général, agent principal et principalement agent du département, a reçu de l'État quelques attributions, parmi lesquelles il en est de réglementaires : ainsi la répartition des contributions entre les départements (loi du 10 août 1871, art. 37); la fixation du « maximum du nombre des centimes extraordinaires que les Conseils municipaux sont autorisés à voter, pour en affecter le produit à des dépenses extraordinaires d'utilité communale » (art 42).

On n'insistera pas ici sur l'exercice de ces délégations

1. Req. rej., 17 mai 1893; S., 93, 1, 366.
2. Conseil d'Etat, 15 avril 1866 ; S., 67, 2, 204 ; — 20 juillet 1860 ; S., 60, 2, 502 ; — 14 juin 1852 ; R., 227 ; — 23 août 1836 ; R., t. VI, p. 412.
3. Pour le contrôle de la Cour de Cassation, voir Req. rej., 17 mai 1893 ; D., 93, 1, 348 ; — 29 mai 1876 ; S., 76, 1, 304 ; — 8 et 13 janvier 1868 ; S., 68, 1, 64 et 115.
4. Agen, 24 et 26 juillet 1865 ; S., 66, 2, 113 et 115 ; — Douai, 13 juillet 1855 ; S., 56, 2, 337 ; — Conseil d'Etat, 22 décembre 1824 ; R., t. III, p. 545.
5. Baudry-Lacantinerie et Chauveau, *Traité de droit civil, des Biens*, n° 867, p. 579-580 ; — Aubry et Rau, *Cours de droit civil français*, 5e édit., p. 246, t. III, p. 103.
6. Req. rej., 16 juin 1884 ; S., 84, 1, 341.

réglementaires, qui appellent une seule remarque : les délibérations relatives aux impôts directs ne sont susceptibles ni d'annulation administrative, ni de suspension.

De même, la Commission départementale arrête le tarif des évaluations cadastrales (loi du 10 août 1871, art. 87).

80. On négligera désormais les règlements exceptionnels et limités des autorités législatives ou judiciaires, et on s'occupera des règlements administratifs.

La condition n'est pas la même pour tous les agents administratifs investis du pouvoir réglementaire. La plénitude du pouvoir réglementaire se trouve chez le Président de la République et ne se trouve que chez lui; j'espère même démontrer qu'elle ne dépend pas d'une concession législative. On pourrait s'attendre à ce que tous les autres agents administratifs n'eussent qu'une délégation accordée par le chef de l'État. Il n'en est pas ainsi : souvent c'est la loi qui fixe les attributions des subordonnés qu'elle donne au Président de la République, et celui-ci, tenu au respect de toutes les lois, doit subir les concessions que la loi lui impose au profit des préfets, par exemple. L'intervention de la loi se produit plus forte et plus manifeste dans les matières qui touchent à la police et qui, par suite, intéressent le public, ou du moins des catégories assez nombreuses de particuliers; elle est moins fréquente dans les questions d'organisation. Ici, la loi laisse une liberté à peu près complète, sauf le contrôle budgétaire, au chef général de l'Administration, bien qu'elle ne se prive pas d'opérer de temps en temps de la déconcentration [1]. Là, elle détermine assez strictement les autorités dont les décisions seront obligatoires pour le public et jouiront des sanctions que l'ordre public réclame.

Dans tous les cas, la loi, en accordant à des agents secondaires le pouvoir réglementaire, déroge à la règle qui le confie au chef de l'État. La dérogation doit donc être interprétée restrictivement, et le chef de l'État garde tout ce que

1. On remarquera que les actes principaux sur ce point sont un décret-loi (25 mars 1852) et un décret ordinaire (13 avril 1861), œuvres du chef de l'Etat. V. aussi l. 6 déc. 1897.

la loi n'a pas positivement attribué à un autre agent. On se gardera cependant d'une rigueur excessive ; lorsqu'une loi confie tel objet à l'autorité du préfet, ou même lorsque la loi du 28 pluviôse an VIII charge le préfet de l'administration dans le département, on est fondé à en déduire le pouvoir du préfet pour régler la matière visée, toutes les matières administratives, sauf exception. En revanche, les pouvoirs de chaque préfet expirent aux limites du département; ils ne sauraient même s'additionner pour embrasser une région composée de plusieurs départements ou de territoires appartenant à des départements différents. Donc le pouvoir du chef de l'État reste seul compétent lorsque la règle à émettre est appelée à s'appliquer dans plusieurs départements. La règle commune n'est pas toujours légalement nécessaire quand elle semble appelée par la nature des choses; un cours d'eau qui traverse plusieurs départements est valablement réglé par chacun des préfets territorialement compétents.

En pratique, cependant, les objets de ce genre sont considérés comme appartenant au pouvoir réglementaire du préfet, et le chef de l'État s'abstient, à moins qu'il s'agisse d'un objet général, et sauf quelques exceptions. L'uniformité désirable des mesures est obtenue soit par une entente officieuse entre les préfets, soit par l'intervention du pouvoir hiérarchique du ministre, qui impose à chaque préfet le texte de l'arrêté à prendre.

CHAPITRE IV

LE RÈGLEMENT DANS L'ÉTAT

II. — Le Président de la République

1° Diverses espèces de règlements présidentiels

81. Le pouvoir réglementaire du Président de la République n'a, dans les textes constitutionnels actuellement en vigueur[1], qu'une base incertaine, disons franchement insuffisante. « Le Président de la République, dit la loi du 25 février 1875 (art. 3), a l'initiative des lois concurremment avec les membres des deux Chambres... il en surveille et en assure l'exécution. » Ces derniers mots sont les seuls dans lesquels on puisse, en y mettant beaucoup de bonne volonté, trouver une allusion lointaine au pouvoir réglementaire. Ils ne permettent guère de justifier l'importante et complexe coutume qui s'est formée depuis la Constitution de l'an VIII. Le principal mérite qu'on puisse leur reconnaître est qu'ils n'interrompent pas la tradition et ne gênent pas la coutume.

82. Le pouvoir réglementaire du Président de la République s'exerce dans des cas nombreux et différents qui ont besoin d'être soigneusement caractérisés et distingués[2].

Souvent la loi autorise ou prescrit un règlement prési-

1. Comp. les textes constitutionnels cités plus haut.

2. La classification qui va être donnée est fondée sur la coutume contemporaine, assez complexe. Comp. à ce sujet : Aucoc, *Revue critique de législation*, 1871-1872, p. 75-84; — Berthélemy, *Traité élémentaire de droit administratif*, p. 90; — Dejamme, *du Pouvoir réglementaire*, n° 7 (*Revue générale d'administration*, 1892, III, p. 261). — M. Hauriou (p. 44 et s.) distingue : les règle-

dentiel, soit sur un ou plusieurs points particulièrement déterminés, soit sur toutes les mesures nécessaires ou utiles à son exécution.

Souvent aussi le règlement présidentiel est spontané : il n'a pas eu besoin pour apparaître d'une invitation ou d'une permission expressément donnée par le législateur. Il se rattache peut-être à une loi qui était muette à son sujet et se justifie par la vague mission confiée, pour l'exécution des lois, au chef de l'Etat par la loi constitutionnelle. Peut-être même ne se réfère-t-il à aucune loi déterminée et rentre-t-il dans les pouvoirs plus amples, indispensables au chef de l'Etat pour sa mission plus étendue de gouvernement.

83. Le règlement se réfère quelquefois à une convention internationale, quelquefois à un autre décret[1].

Le règlement qui pourvoit à l'exécution d'un traité diplomatique est, dans certains cas, prescrit par ce traité[2] ; le Parlement, en approuvant la convention, prévoit parfois des règlements complémentaires[3] ; enfin, certains règlements sont tout à fait spontanés.

Le second cas ne donne lieu à aucune remarque, si, du moins,

ments d'administration publique, compléments des lois qui les prescrivent : les réglements en forme des règlements d'administration publique, prescrits par des lois qu'ils ne complètent pas ; les règlements ordinaires, faits en vertu de la loi constitutionnelle. — La doctrine allemande s'attache à une distinction réelle, mais trop incertaine et trop éloignée des caractéristiques formelles du réglement en droit français, d'ailleurs étendue à tous les règlements sans exception : ordonnances juridiques (*Rechtsverordnungen*) qui posent des règles de droit, et ordonnances d'organisation. — Voir surtout Jellinek, *Gesetz und Verordnung*, p. 384 et s. ; — Laband, *le Droit public de l'Empire allemand*, trad. Gandilhon, § 58, t. II, p. 377 et s. ; — Sarwey, *Allgemeines Verwaltungs Recht*, § 8 (in *Marquardsen's Handbuch des öffentlichen Rechts*). Cette distinction a été judicieusement combattue par Cammeo (*Della Manifestazione delle volontà dello Stato nello campo di diritto amministrativo*, § 7, *in* Orlando, *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*. t. III, part. III, cap. I, § 74 et s.), qui montre que les règlements juridiques produisent les mêmes effets que les règlements rendus pour l'exécution des lois, que les règlements d'organisation sur le fonctionnement des institutions publiques ne lui paraissent pas différents des règles établies par les particuliers dans des cas analogues. A son tour, il distingue (chap. IV) les règlements indépendants, les règlements d'exécution, les règlements sur délégation législative.

1. Ces deux cas, relativement simples et rares, vont être examinés ici même. Désormais il n'en sera plus question.

2. Ainsi par l'article 7 de la convention internationale (Berne, 14 octobre 1890) sur le transport des marchandises par chemin de fer, promulguée par le décret du 25 novembre 1892.

3. Loi du 13 avril 1892, art. 2.

l'acte qui approuve la convention est considéré comme une loi véritable. Il rentre dans les catégories qui vont être étudiées.

Le premier et le troisième sont simples aussi, si le traité a été, par l'application de l'article 8, § 2 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, soumis à l'approbation des Chambres et si l'acte d'approbation est assimilé à une loi.

Lorsque la convention est de celles qui acquièrent leur pleine valeur par la ratification du chef de l'Etat, on est conduit à reconnaître ou bien que le règlement est illégal comme ne se rattachant à aucune loi préexistante, ou que, contrairement à l'opinion commune, le règlement n'a pas, de toute nécessité, son fondement, son principe, sa justification dans une loi antérieure. Refuser toute légalité aux règlements prescrits par une convention internationale, cela n'est guère possible : comment mettre un si singulier obstacle à l'exécution du traité? Comment exiger que les puissances étrangères s'astreignent à mettre dans la convention tous les détails utiles, leur imposer les conséquences gênantes d'une doctrine juridique française? Au reste, l'obstacle ne peut être levé par l'intervention du Parlement français; il est autorisé à ne pas s'occuper des conventions que l'article 8 ne prescrit pas de lui soumettre. Une seule ressource reste : ne pas conclure la convention, au préjudice des intérêts nationaux.

Tout cela est évidemment inacceptable. Aussi la validité des règlements qui ne se rattachent qu'à un traité international n'est-elle pas contestée. C'est la seule opinion pratique et raisonnable. Elle implique, on s'en souviendra, que le pouvoir réglementaire n'a pas nécessairement une loi pour point d'appui.

La loi qui approuve la convention est libre de renvoyer à un règlement d'administration publique ou à un règlement d'autre sorte. Les règles qui vont être indiquées s'appliquent sans réserve à ces hypothèses. — La loi d'approbation juge à propos quelquefois d'ordonner l'insertion au *Bulletin des lois* des règlements complémentaires[1]; prescription inutile[2].

1. Loi du 13 avril 189?, art. 2.
2. Voir *infra*, chap. VI. — L'indication du *Bulletin des lois* n'exclut pas l'insertion au *Journal officiel*.

Dans tous les cas, le règlement complémentaire doit être en harmonie parfaite avec la convention complétée, avec l'ensemble des traités, enfin avec la législation française. Sur ce dernier point, une réserve est nécessaire : la convention diplomatique a peut-être pour but de déroger à une loi; elle a été mise en vigueur par une loi approbative, qui a renvoyé à un règlement d'administration publique. Ce règlement a le pouvoir de déroger aux lois[1].

Certaines conventions[2] attribuent aux règlements nationaux qu'elles prévoient la même force qu'à elles-mêmes. Formule évidemment erronée : les règlements sont des actes nationaux ; ils ne peuvent être assimilés à des actes internationaux. Il va de soi que leur régime légal est celui des règlements en général ; leur nature est législative, leur forme est administrative.

Il en est ainsi même quand le règlement n'est que la copie des articles de la convention ou des dispositions arrêtées par une conférence internationale[3].

Certains de ces règlements jouissent, en vertu de lois précises, de sanctions pénales assez fortes[4]. En général, les dispositions de police qu'ils contiennent n'ont que la garantie de l'article 471-15°, du Code pénal, si du moins cette sanction existe au profit de tous les règlements présidentiels[5].

84. Certains décrets se réfèrent à des décrets antérieurs qu'ils complètent, dont ils assurent l'exécution.

Le fait s'explique sans peine. On verra que le chef de l'Etat a le droit de faire des règlements spontanés sur des matières dont la loi ne s'est pas occupée. L'acte qui supplée la loi en a peut-être la brièveté et appelle un complément. Les règlements, spontanés ou prescrits, qui assurent l'exécution d'une loi, ont quelquefois une portée immense. Après les règles très générales posées par la loi, ils contiennent des dispositions bien larges encore, qui, à leur tour, ont besoin

1. Voir *infra*, chap. IV.
2. Ainsi la convention précitée des chemins de fer.
3. Règlement du 21 février 1897, sur les abordages en mer.
4. Loi du 10 mars 1891, art. 1 et s.
5. Voir *infra*, chap. IX.

d'un complément réglementaire. Rien n'oblige le Président de la République à inscrire dans un même acte, qui en deviendrait peut-être trop étendu et trop touffu, toutes les prescriptions réglementaires. Il est libre de les donner en plusieurs fois, non seulement par matières séparées, mais dans un ordre décroissant de généralité.

Le régime légal de ces règlements secondaires, de ces sous-règlements, est simple.

En principe, le législateur est seul en droit de prescrire ou d'autoriser un règlement d'administration publique ; cet acte implique une délégation du pouvoir législatif. Un décret ordinaire ne saurait avoir le même effet; les rares textes qui prescrivent un règlement d'administration publique[1] contiennent une erreur dans les termes et signifient que la consultation du Conseil d'Etat est obligatoire. Cependant, un règlement d'administration publique pourrait à son tour renvoyer à un autre règlement semblable. Il ne violerait ainsi aucune loi et indiquerait simplement qu'il n'est pas complet. Il ne pourrait pas, au contraire, renvoyer, pour les matières qui lui ont été déléguées par la loi, à un règlement d'une autre sorte, qui ne serait pas l'acte voulu par la loi.

Un décret ordinaire, avec ou sans l'avis d'une section du Conseil d'Etat, renvoie valablement à un décret ordinaire avec ou sans le même avis. Il n'importe que le premier décret soit prescrit par une loi ou spontané ou même étranger à toute loi.

85. La loi du 12 avril 1892 (art. 3) prescrit des règlements pour l'exécution des conventions que le chef de l'Etat aura à conclure avec les Compagnies françaises de chemins de fer, pour étendre le service des colis postaux au delà des limites prévues par la convention du 15 janvier 1892. Le cas est curieux : un règlement est invité à assurer l'exécution d'un contrat. Il est vrai que ce contrat est approuvé et adopté par la puissance publique ; mais sa nature intrinsèque n'en est pas changée.

1. Voir, par exemple, décret du 28 janvier 1890, art. 23.

SECTION I

Règlements rendus en vertu d'une loi

86. La loi fait au règlement de fréquents appels. Elle compte sur lui d'une façon générale, et c'est pourquoi elle est souvent brève et sommaire[1]; mais, quelquefois, elle lui permet d'intervenir, ou l'invite à intervenir, ou lui ordonne d'intervenir. Elle emploie alors des formules qui ne sont pas indifférentes, bien qu'elles ne soient pas toujours strictement observées. Elle renvoie tantôt à un règlement d'administration publique, tantôt à un décret en Conseil d'Etat, tantôt à un décret tout simplement.

§ 1. — Règlements d'administration publique

87. Cette expression est baroque[2] et traditionnelle. Elle est baroque et ne signifie rien par elle-même : tout règlement concerne l'administration et, par suite, l'administration publique, et on ne voit pas que ces derniers mots ajoutent au sens du mot règlement. Néanmoins, l'usage réserve cette appellation aux règlements qu'une loi ordonne ou autorise le Gouvernement à publier après avoir consulté le Conseil d'Etat[3]; cette expression prend alors un sens parfaitement défini, celui d'une délégation législative, encore qu'il n'apparaisse pas le moins du monde dans les termes employés.

C'est[4] dans la Constitution de l'an VIII qu'on rencontre pour la première fois la formule *règlement d'administration publique* (art. 52 et 54) : le Conseil d'État est chargé de les

1. Cependant, certaines lois modernes sont très longues et très détaillées : loi du 1er avril 1898, loi du 9 avril 1898 (Chambres de commerce), loi du 21 avril 1898, etc.

2. Batbie, t. III, p. 67, n° 76. — Elle est usitée en Italie.

3. Comp. Graux, *les Lois et les Règlements d'administration publique* (*Revue politique et parlementaire*, t. XX, p. 467).

4. Comp., sur l'évolution qui va être décrite : Dejamme, *du Pouvoir réglementaire*, n° 9 (*Revue générale d'administration*, 1892, III, p. 262-264).

élaborer et les ministres d'en procurer l'exécution[1]. Aucun autre texte constitutionnel[2] ne faisait allusion au pouvoir réglementaire du Gouvernement; aucune distinction n'était faite entre deux ou plusieurs espèces de règlements. Aussi affirme-t-on d'ordinaire[3] que, sous le régime consulaire et impérial, tous les actes réglementaires du Gouvernement devaient être faits avec la collaboration du Conseil d'État. Cette thèse n'est peut-être pas absolument exacte, car le texte constitutionnel n'est pas impératif et exclusif; d'un autre côté, beaucoup de lois rendues pendant cette période, les Codes, pour ne citer qu'eux, renvoient souvent à des règlements d'administration publique[4], souvent aussi à des règlements tout courts[5], à des règlements particuliers[6], à des règlements de police[7] généraux ou particuliers[8], à des règlements que le Gouvernement devra faire[9], à des règlements de police par ordonnance[10], à des ordonnances ou décrets même[11], à des actes, en un mot, qui ne se confondent pas avec les règlements d'administration publique. Toutefois, si la distinction n'a pas été ignorée, elle n'avait sous ce régime qu'une importance médiocre. Le rôle du Corps législatif était si limité

1. Arrêté des consuls du 5 nivôse an VIII, art. 8 : « La proposition d'une loi ou d'un règlement d'administration publique est provoquée par les ministres, chacun dans l'étendue de ses attributions. Si les consuls adoptent leur opinion, ils renvoient le projet à la section compétente, pour rédiger la loi ou le règlement. Aussitôt le travail achevé, le président de la section se transporte auprès des consuls pour les en informer. Le Premier Consul convoque alors l'assemblée générale du Conseil d'Etat. Le projet y est discuté, sur le rapport de la section qui l'a rédigé. Le Conseil d'Etat transmet son avis motivé aux consuls. — Art. 9 : Si les consuls approuvent la rédaction, ils arrêtent définitivement le règlement... »

2. Le sénatus-consulte du 28 floreal an XII (art. 75) exige la présence des deux tiers des conseillers d'Etat (25 au moins) pour l'examen des projets de loi et de règlement d'administration publique.

3. Aucoc, *le Conseil d'Etat avant et depuis 1789* (1876), p. 150.

4. Code de procédure civile, art. 544, 1042; Code de commerce, art. 90, 615, 617, 624; Code pénal, art. 20, 41, 314, 413.

5. Code civil, art. 544, 556, 2084; Code de procédure civile, art. 841, 1033; Code de commerce, art. 225, 269; Code pénal, art. 21, 319, 358, 411, 425, 428, 461, 471, 5°,8°; 475, 1°, 2°, 3°, 4°.

6. Code civil, art. 650, 663, 671, 674, 1786; Code de commerce, art. 625.

7. Code civil, art. 77, 552.

8. Code de commerce, art. 73.

9. Code de commerce, art. 269; Code pénal, art. 21.

10. Code pénal, art. 20, § 2.

11. Code de procédure civile, art. 580.

qu'il ne devait guère songer à donner au Gouvernement, en prescrivant un règlement d'administration publique, des pouvoirs exceptionnels que Napoléon savait prendre au besoin sans permission, ni à lui imposer une collaboration dont il aurait aussi bien su se passer. Le Gouvernement, seul initiateur des lois, voulût-il inscrire dans un texte législatif des pouvoirs extraordinaires à son profit, il ne se croyait pas tenu d'employer une formule déterminée. Quant à l'intervention du Conseil d'État, elle était la règle suivie par le Gouvernement consulaire et impérial et n'avait pas à être prescrite pour certains actes spécialement désignés. Les deux caractéristiques actuelles du règlement d'administration publique, la concession par la loi au Gouvernement de pouvoirs extraordinaires et la collaboration obligatoire du Conseil d'État, n'étaient guère concevables sous le régime de l'an VIII.

La Restauration amena une modification considérable dans les droits respectifs du roi, des Chambres, du Conseil d'État. Ce dernier corps, suspect comme création impériale et comme contrôleur permanent de l'Administration, menacé de périr à chaque budget, cessa d'être consulté sur toutes les ordonnances royales. Le roi, qui promulguait chaque année un nombre respectable de règlements, s'abstenait le plus souvent de prendre l'avis du Conseil d'Etat; celui du Conseil des ministres lui suffisait. En agissant ainsi, le roi ne violait aucune règle constitutionnelle ou législative et ne mécontentait aucun parti. Les libéraux craignaient que l'intervention du Conseil d'Etat ne restreignît la responsabilité ministérielle, et les royalistes préféraient la pleine autonomie du pouvoir royal. Cependant, chose curieuse, lorsqu'une loi prescrivait un règlement d'administration publique, le Gouvernement, cédant aux usages de l'époque impériale et donnant à l'article 52 de la Constitution de l'an VIII une sorte d'application posthume, prenait l'avis du Conseil d'État[1]. C'est ainsi, par cette coutume qui associait le Conseil

1. Dans un mémoire en cassation, Isambert (S., 24, 1, 202) cite un projet d'ordonnance de septembre 1814, relatif aux diverses formes des actes de l'autorité royale dont l'article 3 désignait, « sous le titre de règlement d'administration publique, les actes tendant à organiser les corps de l'Etat, à régler leur discipline intérieure ou à pourvoir à la police soit générale, soit locale ».

d'État à certains règlements seulement, que l'expression règlement d'administration publique en vint à désigner une catégorie limitée, les règlements faits en vertu d'un texte législatif prescrivant un acte ainsi qualifié. En même temps, et par là s'explique l'habitude prise par le législateur de renvoyer à des règlements d'administration publique, le Conseil d'État triomphait patiemment des préjugés qui avaient failli obtenir sa suppression. Il montra, par d'éminents et discrets services, quelle précieuse assistance le Gouvernement et le Parlement même peuvent attendre d'une assemblée qui réunit les plus hautes compétences techniques et juridiques. Le Gouvernement demanda ses conseils même quand il ne s'y croyait pas obligé par la formule sacramentelle ; le Parlement employa plus fréquemment cette formule. Ayant renoncé à faire des lois absolument complètes, acceptant l'aide du pouvoir réglementaire, le Parlement voulut en certains cas s'assurer la collaboration d'un corps éprouvé par ses services. N'y avait-il pas, outre les garanties techniques et juridiques, une restriction aux droits du pouvoir exécutif, assurément moins libre dès qu'il est astreint à prendre des conseils, et n'était-ce pas aux yeux du Parlement un motif de plus pour adopter le procédé des règlements d'administration publique ? D'ailleurs, à mesure que le siècle marche, le travail législatif devient à la fois plus considérable et plus difficile ; le Parlement éprouve le besoin, la nécessité de donner au pouvoir réglementaire un rôle plus étendu, en lui remettant une partie de sa propre tâche. Mais, en même temps, l'influence politique du Parlement s'était accrue ; elle avait, surtout depuis 1830, surpassé celle du roi. Les Chambres, désireuses de garder les avantages conquis, tenaient à marquer, jusque dans les délégations qu'elles se voyaient obligées de faire, leur prépondérance, à prendre des garanties. L'usage du règlement d'administration publique répondait à ces vues.

88. On entrevoit comment et pourquoi s'est formée, entre 1814 et 1848, la tradition qui fait des règlements d'administration publique une catégorie spéciale parmi les règlements du chef de l'État, la catégorie des règlements faits en vertu d'une délégation législative et avec l'avis du Conseil d'État.

Pourtant, cette classification ne pénétra pas sans difficulté dans la jurisprudence, dans la doctrine, dans la loi.

Les décisions judiciaires appliquent la dénomination de règlement d'administration publique à tous les actes réglementaires ou même non réglementaires du chef de l'État[1]. Elles en font le synonyme d'acte administratif. C'est seulement dans la jurisprudence contemporaine que la distinction sera faite avec exactitude.

Pendant longtemps, la doctrine ne fut pas plus précise que la jurisprudence.

Jusqu'en 1830, elle n'est guère représentée que par les premiers commentateurs du Code civil[2]. La question les préoccupe peu, puisque, dans le droit privé, la portée du règlement n'est pas considérable. Ils admettent l'existence des règlements d'administration publique, sans paraître soupçonner que d'autres règlements puissent exister, et s'en tiennent d'ailleurs à la notion que Portalis a donnée du règlement.

Dès qu'on commença d'écrire sur le droit administratif, la question du règlement fut examinée. M. de Gérando, dont l'influence fut considérable sur les premiers écrivains, fait des distinctions qui ne sont pas très éloignées de celles qui ont été adoptées plus haut. Parmi les actes du roi, il étudie d'abord ceux qui sont accomplis sur le simple rapport d'un ministre; les uns concernent des individus isolés; les autres contiennent « des mesures par lesquelles l'autorité royale, hors de la présence du public et dans le service intérieur des différents ministères, prescrit les dispensations relatives à la marche de ce service dans la sphère de la simple administration active ».

Il ajoute : « Il est un autre ordre de dispositions suprêmes qui statuent d'une manière plus générale, plus solennelle, et qui touchent aux choses mêmes, et qui se réfèrent directement aux intérêts publics. Elles se divisent en deux

1. Conseil d'Etat, 24 février 1825 ; S., 26, 2, 343 ; — 22 décembre 1824 : R., t. III, p. 545 ; S., 25, 2, 281 ; — 22 janvier 1824 ; S., 24, 2, 312. Voir aussi avis du Conseil d'Etat du 21 avril 1807, approuvé le 31 mai (S., 16, 2, 259).

2. Voir Toullier, *Droit civil français*, 6e éd., t. I, p. 33, n° 54.

espèces : les unes sont des règlements d'administration publique, les autres reçoivent la forme des règlements d'administration publique. Les règlements d'administration publique se caractérisent par trois conditions essentielles : ils embrassent une certaine généralité dans leur objet, ils s'étendent dans l'avenir par leur prévoyance, ils ont quelque chose d'impératif et d'obligatoire dans la branche de service public qu'ils embrassent. Les formes du règlement d'administration publique consistent principalement en trois choses : une instruction méthodique et régulière, la délibération du Conseil d'Etat, l'insertion au *Bulletin des lois*. Quelquefois les lois ont pris soin de prescrire ou d'autoriser sur certaines matières des règlements d'administration publique et s'y sont référées d'avance ; d'autres fois le Gouvernement lui-même s'est imposé le devoir de procéder sur certaines matières par des règlements semblables[1]. »

Presque tous les auteurs de droit administratif[2] s'en sont tenus à l'analyse donnée par de Gérando[3]. Vivien lui-même y ajoute peu de chose ; il se contente de remarquer que beaucoup de règlements sont faits sans le Conseil d'Etat, et le regrette ; il essaie, sans grand succès, de dire en quels cas un règlement d'administration publique est nécessaire[4]. Seul, Macarel, tout en bâtissant avec quelque effort une double théorie, contestable d'ailleurs, du règlement d'administration publique et de l'ordonnance, reconnaît dans le premier un acte accompli en vertu d'une délégation législative[5]. Cette notion qui ressortait avec évidence de l'ensemble des faits, réalisait un progrès sensible et donnait une lumière nouvelle.

1. De Gérando, *Institutes du droit administratif français*, 1829, Ire partie, liv. II, chap. I, sect. I, t. I, p. 119.
2. Les auteurs de droit constitutionnel sont à peu près sans intérêt. Voir, par exemple, Rossi, *Cours de droit constitutionnel*, 2e éd., 1877, 95e leçon, t. IV, p. 252.
3. Voir notamment, avec quelques nuances : Bouchené-Lefer, *Droit public et administratif français*, 1835, liv. II, tit. I, chap. VII, t. III, p. 534 ; — Foucart, *Eléments de droit public et administratif*, 3e éd., 1843, nos 95 et s., t. I, p. 101 et suiv. ; no 1782, t. III, p. 255 ; — Trolley, *Cours de droit administratif*, 1844, nos 124 et 137, t. I, p. 164 et s., 176.
4. *Etudes administratives*, 2e éd., 1852, t. I, p. 312 et s.
5. *Cours de droit administratif*, 1844, t. I, p. 48 et s., t. II, p. 628.

89. Quant aux textes officiels, d'abord assez vagues, ils finissent par reconnaître, avec toute la netteté désirable, la catégorie spéciale des règlements d'administration publique. Cette expression ne se retrouve ni dans les Chartes de 1814 et de 1830, ce qui est explicable, ni dans les Ordonnances du 29 juin 1814 et du 23 août 1825, relatives au Conseil d'Etat, qui semblent n'admettre aucune distinction entre les règlements. Elle reparaît dans l'ordonnance du 19 avril 1817 et dans celle du 5 novembre 1828. Elle semble s'appliquer à tous les règlements ; cependant comme les ordonnances exigent l'examen en assemblée générale du Conseil d'Etat et la mention de la consultation dans le préambule de l'ordonnance, comme elles visent les projets de lois comme les projets de règlements, on est fondé à dire que les formalités n'étaient pas exigées pour tous les règlements et caractérisaient les seuls règlements d'administration publique. La même conclusion est autorisée par l'ordonnance du 18 septembre 1839[1], dont les dispositions sont analogues et qui ajoute que la mention « le Conseil d'Etat entendu » est réservée aux règlements faits sur avis de l'assemblée générale. Elle est ouvertement confirmée par la loi du 19 juillet 1845 : « Le Conseil d'Etat peut être appelé à donner son avis sur les projets de loi ou d'ordonnance et en général sur toutes les questions qui lui sont soumises par les ministres. Il est *nécessairement* appelé à donner son avis sur toutes les *ordonnances portant règlement d'administration publique* ou qui doivent être rendues dans la forme de ces règlements... (art. 12). » La catégorie est bien distincte, à raison de la forme obligatoire d'abord, et le rapporteur à la Chambre des députés, déclara comme chose incontestée, que le règlement d'administration publique est fait en vertu d'une délégation législative.

L'idée d'une délégation législative est exprimée dans la Constitution de 1848 (art. 75[2]), et dans la loi du

1. Il n'est pas sans intérêt de noter que l'ordonnance du 19 juin 1840 classe les projets de règlement d'administration publique dans le grand rôle du Conseil d'Etat (art. 13), soumis à un régime spécial (art. 14).

2. Constitution de 1848, art. 75 : « Le Conseil d'Etat... prépare les règlements d'administration publique; il fait seul ceux de ces règlements à l'égard

3 mars 1849 (art. 4), pour les règlements d'administration publique dont la rédaction est confiée par la loi au Conseil d'Etat. Évidemment elle s'applique aussi aux règlements d'administration publique dont le chef de l'Etat est chargé par la loi. D'autre part, bien que les textes ne parlent pas d'autres règlements, le Président de la République, qui est chargé d'assurer et de surveiller l'exécution des lois[1], est implicitement autorisé à publier des règlements sans délégation législative, et, par conséquent, sans avis du Conseil d'Etat. Donc, sauf la délégation autorisée au profit du Conseil d'Etat, la tradition continue sous ce régime.

Elle est encore adoptée sous le second Empire[3] avec des formules identiques à celles du régime de 1830[3].

90. Elle dure encore aujourd'hui, plus forte que jamais, et la loi du 24 mai 1872 la confirme assez clairement. L'article 8 est ainsi conçu : « Le Conseil d'État donne son avis:... 3° sur les projets de décret et, en général, sur toutes les questions qui lui sont soumises par le Président de la République ou par les ministres. Il est appelé nécessairement à donner son avis sur les règlements d'adminis-

desquels l'Assemblée nationale lui a donné une délégation spéciale... » — Loi du 3 mars 1849, art. 4 : « Le Conseil d'Etat fait, sur le renvoi de l'Assemblée nationale, les règlements d'administration publique à l'égard desquels il a reçu la délégation spéciale énoncée en l'article 75 de la Constitution. Seront seules considérées comme contenant cette délégation, les lois portant expressément que le Conseil d'Etat fera un règlement d'administration publique pour en assurer l'exécution. Il prépare, sur le renvoi du Gouvernement, tous les autres règlements d'administration publique. » L'article 45 dit : « Le Conseil d'Etat délibère en assemblée générale : 1° sur tous les projets de loi et sur les projets de règlement d'administration publique... »

1. La Constitution de 1848 dit du Président de la République, après lui avoir reconnu l'initiative des lois : « Il surveille et assure l'exécution des lois » (art. 49, § 2).

2. Constitution du 14 janvier 1852, art. 6 : « Le Président de la République... fait les règlements et décrets nécessaires pour l'exécution des lois. » Art 50 : « Le Conseil d'Etat est chargé, sous la direction du Président de la République, de rédiger les projets de loi et les règlements d'administration publique... »

3. Décret du 25 janvier 1852 : « Le Conseil d'Etat... est nécessairement appelé à donner son avis sur tous les décrets portant règlement d'administration publique ou qui doivent être rendus dans la forme de ces règlements... » (art. 1). « Les décrets rendus après délibération de l'assemblée générale du Conseil d'Etat mentionnent seuls : *le Conseil d'Etat entendu*. Les décrets rendus après délibération d'une ou de plusieurs sections indiquent les sections qui ont été entendues » (art. 14). Voir aussi décret du 30 janvier 1852, art. 13 et 15.

tration publique et sur les décrets en forme de règlements d'administration publique... » Il résulte du rapprochement des termes que le chef de l'Etat peut consulter le Conseil sur toute sorte de décrets et, par conséquent, de règlements, et qu'il est tenu de le faire pour certains règlements, les règlements d'administration publique.

La même conclusion ressort avec une parfaite netteté d'un incident survenu au cours de la discussion de la loi. A la séance du 2 mai 1872, un amendement fut déposé par MM. Savoye, La Caze et autres, tendant à rendre la consultation du Conseil d'Etat obligatoire pour tous les règlements permanents du chef de l'Etat. La distinction des actes permanents et des actes temporaires existe depuis longtemps dans la loi municipale, pour les arrêtés du maire. M. La Caze, pour soutenir l'amendement observa que la consultation du Conseil d'État avait été régulièrement prise pour presque toutes les ordonnances rendues entre 1830 et 1848; il en était autrement pour les règlements antérieurs ou postérieurs. De là une anomalie, qu'il fallait prévenir pour l'avenir[1]. La Commission, qui avait demandé et obtenu le renvoi de l'amendement, s'opposa énergiquement à son adoption (séance du 3 mai 1872). Le rapporteur, M. Clément, déclara que la loi proposée avait pour but essentiel de consacrer la tradition qui laissait au chef de l'Etat la faculté de consulter le Conseil d'Etat sauf les cas où une loi l'y obligeait[2]. Il ajouta que la distinction proposée serait assez difficile à faire dans la pratique : grave inconvénient, puisque les tribunaux peuvent refuser d'appliquer un règlement qu'ils estiment irrégulier et que le chef de l'Etat a cru pouvoir prendre sans l'avis du Conseil d'Etat. En certains cas, le règlement doit être fait immédiatement et ne

1. *Journal officiel*, p. 2960.

2. « Nous n'avons voulu, Messieurs, dans cette loi de réorganisation du Conseil d'Etat, que recueillir et codifier en quelque sorte les éléments qui se trouvaient déjà dans la législation antérieure... Actuellement, Messieurs, le chef du Pouvoir exécutif a le droit de rendre des décrets pour l'exécution des lois. D'après la loi du 31 août 1871, il assure et surveille l'exécution des lois. Mais, pour assurer et surveiller l'exécution des lois, le pouvoir exécutif a des décrets à rendre; il n'est tenu de prendre l'avis du Conseil d'Etat, que lorsque la loi lui en fait un devoir... » (*Journal officiel*, p. 2982.)

comporte pas l'inévitable lenteur d'une consultation demandée au Conseil d'État. Enfin, aucune analogie n'est perceptible entre les règlements du chef de l'État et ceux des maires; l'amendement aurait même une conséquence singulière : seul entre tous les agents administratifs, le chef de l'État serait obligé de prendre un avis pour tous ses règlements.

Ces observations triomphèrent sans débat, et l'article 8 fut voté tel qu'il figure actuellement encore dans la loi du 24 mai 1872.

La législation de ces trente dernières années est d'ailleurs aussi formelle que possible. Elle a achevé de préciser la doctrine traditionnelle en faisant appel tantôt à un règlement d'administration publique, tantôt à d'autres sortes de règlements, parfois même en laissant au chef de l'Etat le soin de décider si un règlement est on n'est pas nécessaire pour assurer l'exécution d'un texte législatif. Actuellement, la distinction des diverses catégories de règlements ressort avec une netteté complète des usages suivis par le pouvoir législatif.

De son côté, la jurisprudence, celle du Conseil d'Etat en particulier, a contribué pour sa bonne part à l'établissement d'une classification claire et complète. Même celles de ses décisions qui sont contestables, ainsi celles qui excluent les règlements d'administration publique des actes susceptibles du recours en annulation, ont aidé à constituer ces règlements en une catégorie spéciale.

La doctrine contemporaine est, malgré des différences apparentes, d'accord avec la jurisprudence. L'existence d'une catégorie particulière formée par les règlements d'administration publique est reconnue, de façon plus ou moins explicite et docile, par des auteurs relativement anciens, comme Serrigny[1], Cotelle[2]. Pour les auteurs les plus récents, elle ne fait aucun doute[3], ou du moins ceux qui

1. *Traité de l'organisation, de la compétence et de la procédure en matière contentieuse administrative*, 2e éd., 1865, n° 6, t. I, p. 6.

2. *Cours de droit administratif appliqué aux travaux publics*, 3e éd., 1859, t. I, p. 197 et s., nos 380 et s.

3. Aucoc, *Conférences sur l'Administration et le droit administratif*, 3e éd., 1885, t. I, p. 124 et s., n° 54; — *le Conseil d'Etat avant et depuis 1789*, 1876, p. 154; — *des Règlements d'administration publique et de l'intervention du Conseil d'Etat dans la rédaction de ces règlements* (*Revue critique de légis-*

doutent encore[1] ne luttent pas bien vigoureusement contre la doctrine dominante et la jurisprudence établie. Il reste, cependant, une grave difficulté au sujet du caractère propre de ces règlements[2].

91. Les lois qui autorisent ou prescrivent des règlements d'administration publique sont extrêmement fréquentes[3]. La clause, sous des formules diverses, semble devenir de style pour le législateur moderne. Dans l'immense législation promulguée depuis vingt-cinq ans, il serait plus court de citer les lois où la clause de renvoi manque[4] que celles qui la contiennent. Le législateur renvoie au règlement d'administration publique tantôt pour toutes les mesures nécessaires à l'exécution de la loi[5], tantôt pour l'exécution d'une série d'articles[6], ou d'un article[7], ou d'un fragment d'article[8]; quelquefois il énumère les points que devra toucher le règlement[9]; d'autres fois, il joint au renvoi général

lation, 1871-1872, p. 75-84); — Hauriou, *Précis de droit administratif*, 4e éd., 1900, p. 44; — Berthélemy, *Traité élémentaire de droit administratif*, 1900, p. 90; — *le Pouvoir réglementaire du Président de la République* (*Revue politique et parlementaire*, t. XV, p. 5-15, 322-335; — Laferrière, *Traité de la juridiction administrative*, t. II, p. 10; — Simonet, *Traité élémentaire de droit public et administratif*, 2e éd., 1893, p. 100, n° 260. Esmein, *Eléments de droit constitutionnel*, 2e éd., 1899, p. 475; — Saint Girons, *Manuel de droit constitutionnel*, 2e éd., 1885, p. 379; — Gautier, *Précis des matières administratives dans leurs rapports avec le droit public*, 1880, p. 52.

La distinction pénètre plus difficilement dans les ouvrages de droit civil. Elle est acceptée par MM. Baudry-Lacantinerie et Houques-Fourcade (*des Personnes*, n° 86, t. I, p. 67). Elle n'est faite ni par M. Huc (*Commentaire théorique et pratique du Code civil*, 1892, t. I, p. 41, n° 34) ni par M. Beudant.

Pour M. Batbie (*Traité théorique et pratique de droit administratif*, 2e éd., 1885, t. III, p. 67, n° 76), « si le décret réglementaire est fait, le Conseil d'Etat entendu, il y a règlement d'administration publique, que le Gouvernement ait été obligé de consulter le Conseil d'Etat ou qu'il l'ait consulté spontanément ».

1. Planiol, *Traité élémentaire de droit civil*, 1900, t. I, p. 58, n° 143.
2. Voir le chapitre suivant.
3. Comp. Berthélemy, *Revue politique et parlementaire*, t. XV, p. 6.
4. Elle manque dans presque toutes les lois relatives au droit privé ou au droit criminel (Voir cependant la loi du 15 février 1899, art. 2; la loi du 5 août 1899, art. 13; la loi du 16 mars 1893, art. 4. Voir aussi les lois des 15 février 1898, 20 juillet 1895, etc.).
5. Loi du 15 février 1899, art. 2.
6. Loi de finances du 28 décembre 1895, art. 10.
7. Loi de finances du 28 décembre 1895, art. 6; loi du 20 juillet 1895, art. 12 et 20; loi du 30 janvier 1893, art. 4, 6, 8; loi du 2 novembre 1892, art. 4, 9, 13, 15; loi du 10 janvier 1892, art. 10, § 3.
8. Loi du 30 novembre 1892, art. 5.
9. Un cas remarquable est celui de la loi du 25 juillet 1893, art. 48, qui cite 24 points. — *Adde* loi du 27 décembre 1895, art. 6.

pour toutes les mesures d'exécution l'indication de points déterminés[1] ; d'autres fois encore, après des renvois spéciaux, il termine par un renvoi général[2].

La fréquence des appels que la loi adresse au règlement d'administration publique[3] s'explique par des motifs différents et convergents.

Le Parlement a une tendance naturelle à entreprendre sur le pouvoir exécutif, à restreindre le libre usage de ses prérogatives. Entre celles-ci, le pouvoir réglementaire est pour éveiller l'attention des Chambres : sa nature intrinsèque le rapproche du pouvoir législatif; il donne au chef de l'Etat les moyens de suppléer la loi quand elle tarde, et de la rendre inutile ; quand elle existe, de la déborder et de la noyer. Pour en restreindre l'exercice, la loi s'empare du plus grand nombre possible de sujets législatifs et exige pour les règlements qui la compléteront l'avis du Conseil d'Etat; et le deuxième procédé, qui met une condition à l'usage du pouvoir réglementaire, est encore plus efficace que le premier, surtout si la loi, au lieu d'assigner au règlement d'administration publique des buts définis, le charge en bloc de toutes les mesures utiles à son exécution. Alors le règlement ordinaire devient impossible.

D'un autre côté[4], le Parlement est aux prises avec un travail dont l'immensité et les difficultés croissent sans cesse. Il n'a plus le temps de faire une loi complète, il n'en a pas davantage les moyens; la compétence technique qui, pour un grand nombre de sujets, devient de plus en plus nécessaire et de plus en plus spéciale, lui manque souvent. Le Parlement tend à être surtout un corps politique, l'organe des idées politiques, dont l'influence doit s'exercer dans toute la législation, mais de façon générale, plutôt que par des dispositions détaillées. Il doit se résigner à poser des principes, ou à traiter les points essentiels ou discutés,

1. Loi du 5 août 1899, art. 13.
2. Loi du 30 janvier 1893, art. 13.
3. Vivien (*Etudes administratives*, t. I, p. 8 et s.) souhaitait que, surtout pour les lois d'organisation, la loi s'en tînt aux principes généraux et agrandît le domaine du règlement.
4. Cet ordre d'idées sera plus longuement développé ailleurs.

ce qui n'est pas la même chose, et à laisser le règlement s'occuper du surplus. En abdiquant ainsi, il veut, assez naturellement, donner à sa décision une portée nette, qui, selon les cas, ira depuis l'ensemble des mesures nécessaires pour l'exécution de la loi jusqu'à une ou deux questions, limitativement indiquées. De même, il désire procurer au texte réglementaire, dont il reconnaît ainsi la nécessité, toutes les garanties imaginables et, dans ce but, réclame l'avis du Conseil d'Etat.

Le Parlement sait enfin qu'il est mauvais de ne laisser au Gouvernement aucune occasion de réglementer; que les lois ont souvent besoin d'être adaptées aux lieux et aux temps de leur application, que cette adaptation est quelquefois destinée à des changements répétés; que l'intervention trop fréquente de la loi, trop voisine de l'instabilité législative et nuisible au prestige du législateur et de ses actes, est pratiquement impossible. Le règlement d'administration publique offre le moyen d'éviter ces inconvénients tout en laissant apparente la subordination, à ce point de vue, du pouvoir exécutif.

92. Il importe[1] de ne pas confondre deux catégories de décrets dont les appellations sont presque identiques, dont les régimes se ressemblent par certains côtés, que les lois citent quelquefois côte à côte. L'article 8 de la loi du 24 mai 1872 réclame l'avis du Conseil d'Etat pour les règlements d'administration publique et pour les décrets en forme de règlement d'administration publique. La ressemblance, ainsi qu'il ressort des termes employés, n'est que dans la forme, dans l'avis nécessaire du Conseil d'Etat. Au fond, le règlement d'administration publique est de portée générale et impersonnelle, de nature législative, en somme, au sens le plus étendu du mot; le règlement en forme de règlement d'administration publique est un acte individuel, personnel,

1. Ducrocq (*Revue générale d'administration*, 1878, I, p. 232-238); — Dejamme, n° 12 (*Revue générale d'administration*, 1892, III, 267. — Rossi (*Cours de droit constitutionnel*, 2e éd., 1877, 75e leçon, t. IV, p. 253) déclare la distinction difficile à appliquer. — Comp. Serrigny, *Traité de l'organisation, de la compétence et de la procédure en matière contentieuse administrative*, 2e éd., 1865, t. I, p. 7, n° 6.

particulier[1]. La différence, d'ailleurs, ne s'arrête pas là : le décret en forme de règlement d'administration publique est, au point de vue des recours, soumis au droit commun ; le règlement d'administration publique n'est pas soumis au recours de pleine juridiction à cause de sa nature même, ni même, selon l'opinion générale, au recours en annulation.

Cette comparaison serait superflue si l'usage n'avait pas adopté les termes étranges dont l'apparente ressemblance réclame des explications.

La confusion est excusable : tout le monde n'est pas tenu de connaître le sens juridique, ésotérique d'une terminologie barbare. La loi elle-même s'y trompe quelquefois, soit qu'elle appelle règlement d'administration publique un décret individuel[2], soit, erreur plus fréquente, qu'elle appelle décrets en forme de règlement d'administration publique de véritables règlements[3], soit enfin qu'elle emploie les deux expressions dans deux articles différents.

Il serait préférable à tous les points de vue d'employer respectivement les expressions : règlement en Conseil d'Etat, décret en Conseil d'Etat[4].

93. Une réforme assez fréquemment et assez vigoureusement demandée[5] consisterait à rendre la consultation du Conseil d'Etat obligatoire pour tous les décrets présidentiels. Assurément, on ne songe pas à obliger le législateur à subir

1. M. Hauriou (p. 44 et s.) adopte une signification qui ne concorde pas avec les faits.

2. Loi du 16 septembre 1807, art. 24; loi du 20 juillet 1895, art. 20.

3. Lois des 7 juillet 1900, art. 20; 4 mars 1898, art. 6; 11 janvier 1892, art. 3, § 4.

4. Loi du 27 décembre 1895, art. 3 et 6.

5. Vivien, *Etudes administratives*, t. I, p. 512; — Saint-Girons, *Manuel de droit constitutionnel*, p. 381; — Planiol, *Traité élémentaire de droit civil*, t. I, p. 58, n° 143. — M. Aucoc, partisan de la même idée, excepterait les rares règlements non permanents (*le Conseil d'Etat avant et depuis 1789*, p. 151 : *Revue critique de Législation*, 1871-1872, p. 75-84). — Comp. Dejamme, *du Pouvoir réglementaire*, n° 10-11 (*Revue générale d'Administration*, 1892, III p. 264 et suiv.). — La consultation du Conseil d'Etat est obligatoire dans tous les cas en Italie (Brusa, *das Staatsrecht des Königreichs Italien;* in *Marquardsen's Handbuch des öffentlichen Rechts*, § 25 ; cependant Cammeo [*Della Manif. della volonta di Stato* (in Orlando, *Primo tratt. completo di dir. ammin. italiano*), cap. VI, n° 130], en Espagne [Torrès Campos, *das Staatsrecht des Königreichs Spanien* (in *Marquardsen's Handbuch*), § 29], en Luxembourg [Eyschen, *das Staatsrecht des Grossherzogthums Luxemburg* (in *Marquardsen's Handbuch*), § 57].

cette règle, à l'empêcher de lui faire les exceptions qu'il jugerait utiles. Comme, aujourd'hui, la loi peut exiger la consultation, de même, la réforme acceptée, elle pourrait en dispenser. Et l'obligation ne concernerait pratiquement que les règlements spontanés.

Les raisons alléguées pour la réforme sont assez fortes. On démontre aisément que les règlements spontanés sont souvent aussi importants que les règlements d'administration publique, et on en conclut qu'ils réclament les mêmes garanties. Les règlements tout à fait autonomes en ont même un plus pressant besoin, puisque, pour eux, le pouvoir réglementaire est libre, et n'est pas tenu dans les limites que la loi a formellement assignées au règlement d'administration publique. D'ailleurs, la collaboration du Conseil d'État ne peut être qu'avantageuse ; elle donnera des règlements meilleurs; le Conseil d'État possède à un haut degré le sens pratique, l'expérience, les capacités administratives et techniques, la connaissance des lois et de la tradition; il est aussi plus capable de donner aux règlements une rédaction correcte, simple, claire, bien ordonnée; il ne lui arrivera jamais de compiler dans un règlement des dispositions hétérogènes, des textes législatifs et même constitutionnels, faute grave dans laquelle les bureaux sont tombés parfois[1].

Toutes ces considérations ne sont pas également justes. Il est vrai que les règlements spontanés offrent souvent une importance égale ou supérieure à celle d'un règlement d'administration publique, et qu'ils constituent l'unique législation existant sur certaines matières. Il n'est pas exact qu'ils soient plus menaçants, car les lois leur enlèvent les moyens d'action les plus graves; l'article 4 du Code pénal les empêche de créer des peines, l'article final de chaque budget d'établir des impôts; la propriété individuelle est sous la sauvegarde du Code civil, la liberté individuelle sous la protection du Code pénal. Ces points défendus, que pourrait menacer un règlement spontané? Le règlement d'administration publique a les coudées plus franches; d'ordinaire,

1. Voir ordonnance du 31 mai 1838.

la loi l'autorise expressément ou implicitement à faire tout ce qui est interdit au règlement ordinaire. Lors même que la loi lui trace un programme limité, elle lui accorde des pouvoirs et des sanctions qui dépassent ceux du règlement spontané. On conçoit que des conditions soient imposées et que le Conseil d'État devienne le collaborateur nécessaire du Président de la République. Restent les avantages de cette collaboration pour la rédaction des règlements. Ils sont incontestables et peuvent faire souhaiter que le Gouvernement se les procure le plus souvent possible. Aller jusqu'à une obligation légale me paraît difficile. Le Gouvernement a besoin d'une assez grande liberté d'allures, d'une suffisante promptitude dans ses actes, liberté et promptitude inconciliables avec la nécessité de recourir sans cesse au Conseil d'État. En même temps, la responsabilité ministérielle, l'ancre de salut du régime parlementaire, serait d'un usage difficile si le Gouvernement pouvait s'abriter derrière l'opinion du Conseil d'État. Il ne faut pas abuser surtout des bonnes choses, ni rendre obligatoires les mesures les plus recommandables.

94. La notion actuelle du règlement d'administration publique est donc celle-ci : un règlement fait en vertu d'une délégation législative et avec l'avis nécessaire du Conseil d'État[1].

Ces caractères sont tellement importants qu'il est nécessaire de dire avec précision dans quels cas un règlement d'administration publique doit intervenir.

Ces cas doivent être tenus pour exceptionnels, à raison même des traits essentiels de cet acte. La délégation législative, si elle est licite, n'est ni à présumer ni à admettre facilement. En outre, le Président de la République est astreint à une obligation qui n'est pas davantage à présumer ou à admettre sans raison décisive. Donc il n'y aura lieu à règlement d'administration publique que dans les cas où la loi l'aura voulu.

Pour exprimer sa volonté, le législateur emploie habituelle-

1. Le curieux, c'est que les caractères propres du règlement d'administration publique sont révélés par l'emploi d'une formule qui, toute seule, ne permettrait pas d'en deviner autant.

ment la formule sacramentelle qui ne laisse aucune place au doute. Il est permis d'hésiter sur le sens à donner à d'autres formules. Ainsi la loi renvoie quelquefois à un décret en forme de règlement d'administration publique. Ces termes pourraient être interprétés en ce sens que le règlement[1] devrait être fait avec l'avis du Conseil d'État en Assemblée générale, mais que la loi n'a pas consenti une délégation législative. Interprétation défendable[2], trop subtile cependant pour être admise; elle n'est pas d'accord avec la tradition, et, sauf exception précise, elle n'est pas d'accord avec l'intention du législateur[3]. Il ne faut pas s'arrêter à une impropriété de termes très excusable en cette matière où la terminologie est si singulière[4].

Sont équivalentes encore à la formule sacramentelle, celles-ci : décret portant règlement d'administration publique[5], décret d'administration publique[6], décret avec l'avis de l'assemblée générale du Conseil d'État.

Tout autre est le cas où la loi renvoie à un décret en Conseil d'État : l'intention de déléguer la puissance législative n'est ni expresse ni révélée par l'emploi des expressions traditionnelles; l'avis d'une section du Conseil d'État suffit. A plus forte raison écartera-t-on les cas où la loi renvoie à un décret ou à un règlement[7].

La rigueur que commandent les caractères exceptionnels du règlement d'administration publique ne devrait pas être poussée plus loin. Ainsi la loi peut renvoyer à un décret de ce genre même quand elle ne s'occupe aucunement de la matière. Le règlement d'administration publique a besoin d'être autorisé ou ordonné par une loi précise; mais il n'est pas tenu de s'appliquer à un sujet déjà légiféré. L'exigence

1. Evidemment, on suppose qu'il s'agit de textes visant des mesures réglementaires et non des mesures individuelles.
2. Comp. Macarel, *Cours de droit administratif*, t. II, p. 634 et s.
3. Voir, par exemple, loi du 8 avril 1898, art. 9; loi du 21 juin 1898, art. 26.
4. Quelques cas sont bien douteux cependant. La loi du 15 juillet 1893, art. 5, décide que le service de l'assistance médicale gratuite peut être l'objet d'un décret en forme de règlement d'administration publique. Or, il s'agit de suppléer une délibération du Conseil général.
5. Loi du 7 avril 1894, art. 14.
6. Loi du 9 avril 1898, art. 33.
7. Comp. Conseil d'Etat, 30 juillet 1880 ; *Recueil*, p. 703.

contraire serait difficile à justifier. Si donc la loi visant un sujet sur lequel elle n'a émis aucune règle renvoie à un règlement d'administration publique[1], sa disposition signifie : — d'abord, que le chef de l'État est tenu de faire le règlement, — ensuite, qu'en le faisant, il aura tous les pouvoirs de l'autorité législative et devra consulter le Conseil d'État en assemblée générale[2].

95. Examinons maintenant la situation faite au Président de la République par la délégation législative. La rédaction du règlement d'administration publique est-elle pour lui facultative ou obligatoire?

Elle est obligatoire en principe[3]. Cela résulte des termes employés par les lois, évidemment impératifs, et des motifs qui expliquent la délégation. La loi se sait et se déclare incomplète et elle réclame le règlement d'administration publique pour combler les lacunes qu'elle reconnaît et qu'elle ne peut tolérer. La situation est tout à fait claire quand la délégation porte sur des points énumérés; comment le chef de l'État laisserait-il ces matières sans législation, quand le Parlement s'en est occupé précisément pour les lui renvoyer? Il en est de même du cas où la loi renvoie au règlement d'administration publique pour toutes les mesures d'exécution : là encore le Parlement a aperçu la nécessité de ces mesures, et il les réclame au Président de la République qui ne peut les refuser[4].

L'obligation atteint son maximum de force lorsque la loi subordonne sa propre entrée en vigueur à la promulgation de tel règlement d'administration publique.

Elle n'a d'ailleurs en aucun cas des sanctions particulières, aucune loi ne les indiquant. Le droit commun offre la responsabilité ministérielle, dont il faut bien se contenter, bien qu'il soit peu vraisemblable que les Chambres renversent un mi-

1. Loi des finances du 30 décembre 1882, art. 16.
2. M. Hauriou fait de ces règlements une catégorie particulière (*Précis de droit administratif*, 4e éd., 1900, p. 44 et suiv.).
3. Dejamme, n° 8 (*Revue générale d'administration*, 1892, III, 261).
4. L'impossibilité d'appliquer la loi, sans les compléments qu'elle exige, et, par suite, l'obligation pour le chef de l'Etat de faire des règlements d'administration publique, ressortent vivement d'un grand nombre de lois. Voir, par exemple, la loi du 21 juin 1898.

nistre uniquement parce que les règlements d'administration publique prescrits par une loi n'ont pas été promulgués.

Exceptionnellement, le chef de l'État jouira d'une pure faculté lorsque la loi a entendu lui laisser la liberté d'apprécier l'opportunité d'une mesure[1].

D'ordinaire, la loi qui prescrit un règlement d'administration laisse au chef de l'État le choix du moment le plus opportun pour sa promulgation[2]. Quelques textes, cependant, imposent un délai maximum[3]; et cette mesure se conçoit à merveille quand la loi laisse beaucoup à faire au pouvoir réglementaire, en sorte que son application fût difficile sans les décrets demandés, et surtout quand l'entrée en vigueur de la loi est retardée jusqu'à l'émission des règlements.

La loi exige aussi quelquefois la promulgation immédiate du règlement. L'obligation est moins précise; sa sanction est la même.

Enfin, la loi réclame quelquefois un règlement périodique, et, en fait, ce règlement ne se renouvelle pas toujours avec une régularité parfaite[4].

96. En principe, lorsqu'une loi renvoie à un règlement d'administration publique, elle entre néanmoins en vigueur selon les règles posées par le décret du 5 novembre 1870; sa force exécutoire n'est pas subordonnée à la promulgation des décrets complémentaires.

Les exceptions ne sont pas très rares[5].

1. Loi du 8 avril 1898, art. 9 : « Des décrets rendus après enquête dans la forme des règlements d'administration publique fixent, *s'il y a lieu*, le régime général d'un cours d'eau... »

Loi du 21 juin 1898, art. 26 : « Le Président de la République peut, par décret rendu en la forme des règlements d'administration publique, interdire les cultures qui pourraient être nuisibles à l'hygiène et à la salubrité publiques, ou ne les autoriser que dans des conditions déterminées. » *Ibid.*, art. 33 : « ... Un règlement d'administration publique détermine celles de ces mesures qui sont applicables suivant la nature des maladies. »

Loi du 15 février 1899, art. 2 : « Un règlement d'administration publique déterminera, *s'il y a lieu*, les mesures d'exécution de la présente loi. »

2. L'intervalle est quelquefois assez long. Les règlements d'administration publique prévu par les articles 26, 27 et 28 de la loi du 9 avril 1898 ont été signés le 28 février 1899.

3. Lois des 26 juillet 1890, art. 5; 27 mai 1885, art. 18; 17 décembre 1897, art. 6.

4. Voir *infra*, chap. x.

5. Comp. Graux, *les Lois et les Règlements d'administration publique* (*Revue politique et parlementaire*, t. XX, p. 475 et s.).

Les unes sont commandées par la nature des choses. Si la loi établit une taxe dont la quotité sera fixée par le chef de l'État, si elle crée une infraction dont la peine sera déterminée de même, aucune perception, aucune condamnation ne peut avoir lieu sans la promulgation préalable du règlement.

On conçoit encore que les mesures demandées au règlement d'administration publique aient un caractère de nécessité tel que, sans elles, l'application de la loi soit impossible.

Les autres exceptions sont établies par des textes précis : la loi, par une disposition explicite, retarde son entrée en vigueur jusqu'au jour où les règlements qu'elle demande auront été promulgués[1], ou jusqu'à l'expiration d'un délai qui courra du jour où les règlements auront été promulgués[2].

Dans ces hypothèses, le pouvoir exécutif tient en suspens l'application des lois, situation assez originale, que le législateur a acceptée, a voulue, puisque, au lieu de légiférer, il a compté sur le chef de l'État. Les abus ne sont guère à craindre, à cause de la responsabilité des ministres devant les Chambres. Le régime parlementaire agit ici de deux façons : d'abord, si les Chambres estiment que le règlement d'administration publique se fait trop attendre, elles mettent les ministres en demeure de le soumettre à la signature du Président; au besoin, elles renverseraient un ministre récalcitrant. Mais les ministres n'auront pas souvent de bonnes raisons pour essayer d'empêcher par des délais indéfinis l'application de telle loi. S'ils jugent la loi si mauvaise qu'ils songent à en refuser l'application, ils la combattent devant le Parlement; si elle passe malgré leur opposition, ils démissionnent. Il faut avouer, cependant, que l'obéissance du Gouvernement est insuffisamment assurée. Le renversement, la démission du ministère supposent des circonstances graves et ne se réfèrent pas à une simple négligence. Ce sont des mesures de contrôle politique, et il est rare que la rédaction d'un règlement d'administration publique offre un intérêt poli-

1. Loi du 27 mai 1885, art. 21.
2. Loi du 9 avril 1898, art. 33.

tique. On pourrait aussi imaginer la chute du ministère, pour une cause étrangère à la loi, survenant après le vote de la loi et avant l'émission du règlement.

97. Ces cas exceptionnels soulèvent quelques difficultés.

Voici une loi qui, établissant une taxe, renvoie à un règlement d'administration publique pour les règles de perception[1]. Le règlement est séparé de la loi par un délai, quelquefois très long[2]. Les faits accomplis pendant ce délai sont-ils ou ne sont-ils pas soumis à la taxe? Ils ne le sont pas à mon avis, à cause des principes élémentaires en matière de rétroactivité. Les soumettre à la taxe, ce serait faire rétroagir le règlement d'administration publique, cela est évident, et même la loi; car, à moins de déclaration contraire, le législateur, qui demande au pouvoir réglementaire les règles de perception de la taxe qu'il crée, doit être présumé vouloir retarder la perception jusqu'au moment où ces règles seront fournies. Le trésor public est exposé à souffrir si le délai est trop long: c'est affaire de responsabilité ministérielle.

Il arrive que, outre les règlements d'administration publique ainsi qualifiés, le Gouvernement fasse d'autres actes, décrets ordinaires, voire arrêtés ministériels, lesquels soient également indispensables pour obtenir l'application de la loi. A quel moment la loi entrera-t-elle en vigueur? Est-ce dès que le règlement d'administration publique est fait? Est-ce seulement quand elle aura reçu tous les compléments nécessaires? En droit, la solution semble toute simple : dès que le règlement demandé est fait, la condition à laquelle l'entrée en vigueur de la loi est subordonnée est accomplie, la loi est applicable. Au juge de trancher les difficultés résultant d'un règlement incomplet. Au Gouvernement, la responsabilité d'une insuffisante obéissance à la loi. En fait, les choses risquent de présenter des difficultés embarrassantes, même une impossibilité; et, malgré l'article 4 du Code civil, le juge est exposé à devoir suspendre sa sentence.

Supposons une loi qui donne un délai pour la confection

1. Ainsi la loi du 17 décembre 1897, relative aux alcools dénaturés (art. 6).
2. Le décret prévu par la loi du 17 décembre 1897 porte la date du 1er juin 1898.

du règlement d'administration. Quelle sera la situation de droit si, à l'expiration du délai, le règlement n'a pas été fait[1]? La loi ne pourra être appliquée : car elle serait ouvertement violée si elle était appliquée sans les règlements qu'elle a déclarés nécessaires. Elle est violée encore puisque le pouvoir réglementaire n'a pas obéi à ses injonctions : c'est affaire à régler entre le Parlement et les ministres responsables, ce n'est pas une raison pour appliquer la loi contrairement à ses prescriptions. Le juge donc pourrait et devrait tenir la loi pour non exécutoire encore. Le point le plus délicat est de savoir si le juge ne devrait pas appliquer la loi dans la mesure où cette application est possible. La réponse affirmative semble commandée par l'article 4 du Code civil, malgré les difficultés que le juge est exposé à rencontrer dans la distinction des parties qui peuvent et des parties qui ne peuvent pas être appliquées. Il en serait autrement si la loi avait fait du règlement une condition absolue de son application totale ou partielle[2].

Enfin, en supposant une loi qui recule son entrée en vigueur jusqu'à l'expiration d'un délai qui courra du jour où le règlement d'administration publique aura été promulgué, en supposant encore que les mesures indispensable pour l'exécution aient été fournies par plusieurs actes de nature différente[3], on s'est demandé[4] quel devait être le point de départ du délai précité. Le jour du règlement d'administration publique? le jour du dernier acte quelconque? Le texte de la loi impose d'adopter le jour du règlement, quelles que puissent être les difficultés d'application si le règlement d'administration publique est incomplet.

1. Le cas n'est pas inconnu de la pratique. La loi du 12 juin 1893 (art. 3) donnait trois mois; le règlement d'administration publique porte la date du 20 avril 1894.

2. La loi du 11 mars 1887 (art. 11), après avoir donné trois mois pour la confection du règlement d'administration publique, ajoute que, s'il n'est pas fait, la loi n'entrera pas moins en vigueur pour les parties qui n'ont pas besoin de ce règlement.

3. L'hypothèse ne serait pas sensiblement modifiée si le Chef de l'Etat croyait devoir publier successivement plusieurs règlements d'administration publique. La date du premier serait déterminante.

4. Le cas s'est produit pour la loi du 9 avril 1898; mais la question ne s'est pas posée, parce que la loi du 24 mai 1899 a fixé son entrée en vigueur au 1er juillet 1899 au plus tard (art. 2).

Si la loi réclame plusieurs règlements de ce genre pour compléter plusieurs de ses dispositions, l'entrée en vigueur aura lieu à mesure que les règlements seront publiés, à moins d'une disposition contraire dans la loi.

98. Il existe des règlements d'administration publique relatifs aux colonies. C'est un fait incontestable, bien que, à première vue, l'utilité en soit peu apparente, à cause des pouvoirs étendus et vraiment législatifs que le chef de l'Etat possède pour les territoires coloniaux. Comment le Parlement aurait-il à lui déléguer des pouvoirs qui lui appartiennent déjà?

Pour le comprendre, quelques distinctions sont nécessaires. Dans les colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion, les droits du Président de la République sont définis par le sénatus-consulte du 3 mai 1854, dont l'article 6 exige que, pour de nombreuses et importantes matières, le décret soit rendu dans la forme des règlements d'administration publique, c'est-à-dire avec l'avis du Conseil d'Etat en assemblée générale. Le décret est alors un véritable règlement d'administration dont il a tous les caractères, la portée générale, la délégation expresse par le législateur, la forme extrinsèque.

Dans les autres colonies, un décret ordinaire suffit en général et le règlement d'administration publique ne paraît pas possible. Il serait cependant possible et nécessaire si la loi, s'emparant d'une matière coloniale, renvoyait, pour les mesures nécessaires à son exécution ou pour des questions déterminées, à un règlement d'administration publique. Une décision ainsi conçue est certainement dans les droits du Parlement[1].

Elle pourrait d'ailleurs être prise pour un des sujets qui, selon le sénatus-consulte du 3 mai 1854, peuvent être réglés par un simple décret dans les colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion.

Une loi se déclare applicable aux colonies et prévoit un règlement d'administration publique : celui-ci est naturellement applicable aux colonies.

1. Voir loi du 30 juillet 1893, art. 2; — loi du 11 janvier 1892, art. 3, 4.

Le rôle du règlement d'administration publique en matière coloniale est pourtant assez différent de son rôle dans la législation métropolitaine. Pour les trois colonies qui viennent d'être citées, il est très considérable et embrasse les nombreux, vastes et importants sujets énumérés par l'article 3 du sénatus-consulte du 3 mai 1854; il y possède donc un domaine immense. Pour les autres colonies, sa place est très petite, beaucoup plus petite que celle qu'il occupe dans la législation relative aux trois colonies exceptionnelles, et même dans la législation métropolitaine; il n'a que les matières indiquées par une loi formelle; or les lois relatives aux colonies sont relativement rares, et très rares sont celles qui renvoient à un règlement d'administration publique[1]. Le cas le plus fréquent est celui d'une loi qui intéresse la métropole et, par contre-coup, une ou plusieurs colonies, et alors le règlement d'administration publique offre d'ordinaire le même caractère[2].

§ 2. — Décrets en conseil d'État

99. Cette catégorie est beaucoup moins nombreuse que les autres. Il semble que le législateur contemporain ne veuille plus avoir recours qu'à deux formes de règlement, au règlement d'administration publique et au règlement ordinaire. Les lois qui appellent un décret en Conseil d'Etat sont de plus en plus rares[3].

Lorsque la loi permet ou prescrit un décret en Conseil d'Etat, elle fait appel au pouvoir réglementaire ordinaire du Président de la République, tout en exigeant la consultation du Conseil d'Etat, qui est en général facultative. La coutume ne confond pas cette formule avec celle qui autorise ou ordonne un règlement d'administration publique. Sur les deux points essentiels, le décret en Conseil d'Etat diffère

1. Loi du 2 août 1875, art. 17; — décret du 4 janvier 1876.
2. Loi du 27 mai 1885, art. 1, 16, 18; — décret du 26 novembre 1885, art. 29.
3. Voir cependant la loi du 8 avril 1898, art. 21; — loi du 20 juillet 1895, art. 3; — la loi du 29 juin 1894, art. 31; — loi du 4 février 1893, art. 7; — loi du 11 janvier 1892, art. 3, § 2. — Pour les colonies, loi du 11 janvier 1892, art. 3.

du règlement d'administration publique et ressemble au règlement ordinaire : il ne possède pas les pouvoirs contenus dans la délégation de la puissance législative, il ne réclame pas l'avis de l'assemblée générale du Conseil d'Etat; il a les droits ordinaires du pouvoir réglementaire, et l'avis de la section compétente ou des sections compétentes du Conseil d'Etat suffit. Pourtant, la loi, qui peut tout, pourrait, par une déclaration positive, donner à un décret en Conseil d'Etat tous les caractères que la coutume réserve au règlement d'administration publique[1].

Pour la situation (obligation ou faculté) faite au Président de la République, pour le cas où l'entrée en vigueur de la loi est subordonnée à la promulgation du décret complémentaire, on adoptera, sans démonstration nouvelle, les solutions qui ont été données pour le règlement d'administration publique.

§ 3. — Décrets ordinaires

100. La loi qui autorise ou prescrit un décret ordinaire, soit pour toutes les mesures relatives à son exécution[2], soit pour des sujets spéciaux[3], renvoie simplement à l'exercice du pouvoir réglementaire qui appartient au Président de la République. Ce cas est aussi éloigné que possible du cas du règlement d'administration publique. Aussi, en général, ce renvoi ne contient-il aucune délégation de la puissance législative et ne rend-il pas nécessaire la consultation soit de l'assemblée, soit d'une section du Conseil d'Etat. Cependant, le législateur, dont les droits sont actuellement illimités, pourrait concéder au chef de l'État une délégation législative à exercer par simple décret. Mais cette délégation,

1. Voir *infra*, ch. v et vi.

2. Cette formule, qui termine un assez grand nombre de lois, est aujourd'hui presque inusitée. Il en est de même de la formule qui charge le Chef de l'Etat de prendre les mesures nécessaires pour l'exécution de telle loi. Les deux formules sont, d'ailleurs, également superflues.

3. Loi du 31 mars 1899, art. 6; loi du 2 mai 1899, art. 13 et 15; loi du 18 juillet 1898, art. 15; loi du 20 juillet 1895, art. 3 et 5; loi du 12 janvier 1895, art. 16; etc.

exceptionnelle de sa nature comme il a été dit à propos du règlement d'administration publique, et, de plus, affranchie de la consultation obligatoire du Conseil d'État en assemblée générale, doit, pour être admise, être contenue dans une disposition qui ne laisse aucune place au doute.

On adoptera en général les solutions déjà données pour les autres cas, sur le cas où l'entrée en vigueur de la loi dépend de la promulgation des décrets qu'elle réclame, et sur le caractère obligatoire ou facultatif pour le chef de l'État de l'appel que la loi lui adresse. Cependant, tandis que le renvoi à un règlement d'administration publique ou à un décret en Conseil d'État est d'ordinaire impératif, le renvoi à un décret ordinaire est le plus souvent permissif. Il l'est en particulier quand le renvoi résulte simplement de la clause terminale qui charge le Président de la République d'assurer l'exécution des lois. Toutefois, la responsabilité ministérielle, au point de vue parlementaire au moins, serait engagée par le défaut des décrets nécessaires à l'exécution de la loi, aussi bien quand la loi est permissive que quand elle est impérative.

En outre, la nécessité du décret résulte souvent soit des termes employés par le législateur, qui décide par exemple que tel point sera réglé par décret[1], soit plus nettement encore de la fixation d'un délai pour la promulgation des décrets nécessaires à l'exécution de la loi[2]. La sanction de cette obligation n'est pas autre que la responsabilité ministérielle.

101. Cette catégorie est pour les colonies la plus nombreuse et la plus intéressante. C'est sous cette forme que le Président de la République statue pour presque toutes les colonies, et sur toutes les matières pour lesquelles une autre forme n'est pas imposée par une loi spéciale[3], et elle est permise pour la Martinique, la Guadeloupe et la Réunion relativement à toutes les matières[4] pour lesquelles une

1. Voir les lois citées à la note précédente.
2. Voir, par exemple, la loi du 26 juillet 1890, art. 5.
3. Sénatus-consulte du 3 mai 1854, art. 18.
4. *Ibid.*, art. 7.

autre forme n'est pas exigée par le sénatus-consulte du 3 mai 1854. En outre, les lois faites pour les colonies ou qui se déclarent applicables aux colonies font appel, pour les mesures d'exécution, aux décrets[1].

En outre, un décret suffit pour appliquer aux trois colonies les lois métropolitaines relatives aux objets sur lesquels un règlement d'administration publique aurait à statuer, si le Gouvernement voulait apporter des modifications au texte[2].

SECTION II

Règlements spontanés

102. Il n'est pas douteux[3] qu'un règlement présidentiel puisse être promulgué pour assurer, de façon plus ou moins précise et prochaine, l'exécution des lois.

Ne faut-il pas aller plus loin et admettre qu'un règlement peut être fait même sur une matière dont le législateur ne s'est pas occupé et qu'ainsi le règlement ne se propose pas d'assurer l'exécution des lois et ait l'ambition de suppléer la loi, au moins à titre provisoire?

Cette question oblige à distinguer deux cas : celui où la matière est déjà l'objet d'une loi, celui où aucune loi n'existe encore sur le même sujet.

§ 1. — Cas ou la matière est l'objet d'une loi[4] existante

103. L'existence et les droits du pouvoir réglementaire en ce cas ne sont pas douteux.

1. Loi du 1er août 1895, art. 1, *in fine*.
2. Sénatus-consulte du 3 mai 1854, art. 8; — Avis du Conseil d'Etat, section des Finances, 25 juillet 1883 et 18 janvier 1888 (cités par Dislère, n° 262, p. 205-7).
3. Cependant Blanche (*Dictionnaire général d'administration*, V° *Règlement de police*) écrit que le pouvoir réglementaire « ne peut agir qu'en vertu des délégations » que le pouvoir législatif lui accorde. — M. Burgess (*Political Science*, t. II, p. 299 et s.) conteste aussi que le Président de la République française tienne de la Constitution un pouvoir réglementaire spontané; ses droits viennent de la loi, soit l'article 471-15°, du Code pénal, soit implicitement de l'abstention de loi qui aurait pu tout régler.
4. Je n'étudierai pas spécialement le cas où la matière est l'objet d'un décret-loi, attendu que le décret-loi est assimilé à la loi par une jurisprudence ferme et juridiquement fondée.

Ce n'est pas que le chef de l'État en soit investi par un texte décisif. Ses droits à cet égard n'ont pas d'autre fondement que la disposition assez vague de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 (art. 3), qui charge le Président de la République de *surveiller et d'assurer l'exécution des lois.* C'est peu; on s'en contente néanmoins, parce que la tradition est sur ce point si nette et si forte que, pour la rompre, un texte affirmatif serait nécessaire, tandis que, pour la continuer, un texte vague suffit; parce qu'aussi la nécessité est si évidente, que pour la reconnaître et y céder, une phrase indécise suffit encore.

La tradition a déjà été démontrée. Elle est, à elle seule, la preuve que le pouvoir réglementaire est nécessaire. Différentes autres raisons concourent à cette preuve.

Le règlement complémentaire est nécessaire d'abord pour le pouvoir législatif lui-même. Le législateur est principalement l'ouvrier des règles générales, des principes directeurs déduits de la politique générale ; il ne lui convient pas d'entrer dans toutes les conséquences, dans tous les détails, et peut-être, comme les arbres cachent la forêt, l'examen des points secondaires, s'il est nécessaire comme étude préalable, nuit au dégagement des formules d'ensemble que sont les lois. Le temps manquerait peut-être au législateur pour détailler jusqu'au bout les lois qu'il formule. La compétence surtout lui ferait défaut. Le législateur, par son éducation, par ses habitudes, par ses origines et les procédés d'élection, est rendu apte à appliquer, directement et en formule d'ensemble, à de vastes matières les idées générales de la politique dominante. Sa compétence décroît à mesure qu'on s'éloigne des idées et des formules générales, à mesure qu'on se rapproche du fonctionnement pratique des institutions, et que les connaissances techniques, si nuisibles parfois à la formation des idées générales, deviennent utiles. Il arrive un moment, c'est à l'art législatif qu'il appartient de le fixer, où le législateur doit céder la place à l'administrateur : les règles à formuler ont encore au point de vue des citoyens une portée générale, mais leur importance intrinsèque et leur portée sur les objets ont diminué, tandis

que leur caractère technique s'accentuait. Si le Parlement devait rédiger lui-même toutes les règles générales à émettre sur une matière donnée, son fonctionnement deviendrait horriblement difficile, sinon impossible; et, en pratique, il se bornerait à traduire aveuglément en lois les dispositions élaborées par les administrateurs compétents auxquels il aurait dû les demander. Il arrive bien, et je l'ai remarqué moi-même, que la loi règle des points secondaires, des détails. On sait pourquoi : c'est que ces points secondaires doivent à des circonstances particulières une importance exceptionnelle qui motive l'intervention de la plus haute autorité du pays, le Parlement de nos jours; c'est encore que la matière est étrangère à l'Administration et que le règlement concerne l'Administration seule. Il est vrai, et ainsi s'explique le disparate entre des lois très insignifiantes et des règlements essentiels, que l'intervention de la loi, une fois survenue, reste désormais nécessaire, sauf le cas très rare d'une abrogation sans remplacement.

Le règlement n'est pas moins nécessaire au chef de l'Etat[1], Chargé de surveiller et d'assurer l'exécution des lois, il éprouvera souvent le besoin de rendre à son tour, précisément pour l'accomplissement de sa mission, des règles générales. Ne serait-ce pas rendre sa fonction difficile, impossible, que de lui refuser l'un des moyens les plus efficaces de l'exercer? Très souvent, il y a entre la loi et la pratique une distance si grande qu'elle ferait lacune si le règlement ne la remplissait pas, et que la loi ne pourrait entrer en application. Plus souvent encore, si l'Administration n'assurait l'exécution des lois que par des actes individuels, elle aurait devant elle une tâche gigantesque, inexécutable; le règlement est une simplification, un procédé abrégé ; s'adressant à tous, il dispense de s'adresser à chacun et économise une multitude d'actes individuels. Il agit sans rétroactivité, et c'est

1. Il est généralement reconnu que le pouvoir réglementaire est inhérent au pouvoir exécutif, qu'il appartient naturellement au chef de l'Etat (Esmein, *Eléments de droit constitutionnel*, 2e éd., 1899, p. 342; — Toullier, *Droit civil français*, 6e éd., t. I, p. 33, n° 56; — Vivien, *Études administratives*, t. I, p. 7). Pour la doctrine allemande, Jellinek, *Gesetz und Verordnung*, p. 378.

une supériorité sur l'acte individuel qui souvent intervient après coup et atteint des situations acquises. Il a encore le mérite, qu'il partage avec la loi, de prévenir et par cela même, grâce à l'obéissance spontanée que la plupart des citoyens accordent aux actes de la puissance publique, il obtient l'exécution aisée des lois. Il les montre telles qu'elles sont, il en détaille le contenu, il en développe les principes, il en déduit les conséquences; avertis et éclairés par lui, les citoyens donnent à la loi une application spontanée et complète. Il évite un grand nombre de procès. Les procès ont pour cause principale le doute sur la portée d'une loi; la formule légale est parfois tellement générale, elle plane si haut dans les abstractions que ses conséquences pratiques sont incertaines. Le juge ne répond qu'à ceux qui l'interrogent et ne résout le doute qu'au profit de quelques personnes. Le règlement, sans songer à lever toutes les difficultés, en prévient un grand nombre, soulage le juge, facilite l'application des lois.

104. Le règlement peut-il compléter toute loi[1]?

En premier lieu, il ne peut compléter une loi constitutionnelle. Celle-ci n'est pas une loi, au sens exact du mot; elle jouit d'un régime particulier. Si elle a besoin d'un complément, il ne peut être demandé directement au pouvoir réglementaire. Pour l'émission des règles générales, le pouvoir constituant représente le degré le plus éminent, singulièrement plus élevé que le pouvoir réglementaire qui en est séparé par le pouvoir législatif. C'est le pouvoir législatif qui devrait, au besoin, compléter les lois constitutionnelles. Celles-ci, d'ailleurs, lui font plus d'un appel, et n'invoquent jamais le pouvoir réglementaire.

A première vue, il semble naturel que le règlement vienne compléter une loi quelconque. Le texte constitutionnel est général et charge le Président de la République de surveiller et d'assurer l'exécution de toutes les lois. Si le pouvoir réglementaire existe à raison du texte, il existe pour toutes

1. Il est à peine utile de remarquer que certaines lois n'ont besoin d'aucun complément.

les lois. Cependant, en pratique, les lois civiles et commerciales ne sont pas ainsi complétées, et les quelques règlements dont on voudrait peut-être tirer objection seront très aisément ramenés au principe ; en sorte que le règlement ne joue guère son rôle qu'en matière administrative.

Cela est aisé à comprendre. En droit privé, la loi est rarement impérative ; le plus souvent, elle traduit en articles les usages où se révèle la volonté des particuliers, ou elle interprète par avance et présume cette volonté, et elle lui laisse la faculté de déroger aux dispositions législatives. C'est la volonté individuelle qui commande presque toujours. Que viendrait faire le règlement après la loi, et de quelle utilité serait une nouvelle promulgation des usages, une nouvelle interprétation des volontés particulières, une nouvelle reconnaissance de la liberté des conventions ? D'un autre côté, le législateur a une compétence universelle qui comprend au même titre les lois du droit privé et celles du droit public. Le chef de l'Etat est essentiellement un administrateur, et c'est dans le droit public que se trouvent ses attributions les plus nombreuses et les plus importantes ; en droit privé, son intervention est relativement rare et elle est toujours motivée par une raison étrangère au droit privé, par l'intérêt collectif souvent mitoyen de l'intérêt public, ainsi quand il accorde une dispense de mariage. Elle a lieu d'ordinaire par des actes individuels; et, si le règlement ne lui est pas interdit, il ne lui est pas indispensable, ni même très utile.

Les lois de droit privé ne comportent guère les mesures d'exécution[1]; si on préfère, leur exécution est en général assurée par les particuliers. Si des difficultés et des doutes s'élèvent, ce n'est pas à l'Administration, c'est aux tribunaux qu'il appartient de les trancher, parce qu'ils ont toujours la forme d'un conflit entre droits particuliers. En droit public, malgré l'extension croissante du contentieux administratif, qui atteste les progrès de l'idée juridique, le conflit de droits est moins habituel. La supériorité de la puissance publique à l'égard des particuliers la libère souvent encore du

1. Comp. : loi du 26 juin 1889 et décret du 13 août 1889 ; — C. Co., 90 : — loi du 28 mars 1885, décret du 7 octobre 1890 ; etc.

lien juridique, du conflit de droits, de l'intervention judiciaire, et lui permet le commandement dont le règlement est une manifestation.

Cependant, comme il n'y a pas une solution de continuité entre le droit public et le droit privé, comme ces deux domaines se rejoignent sur une frontière commune, la volonté individuelle prédominante en droit privé rencontre dans l'expansion de son initiative le pouvoir de commander et les droits de police de la puissance publique. Les droits privés sont appelés à agir au sein de la société et à l'encontre des hommes ; ils finissent toujours par se heurter à l'Administration, qui régit la société. Et certains droits sont plus que d'autres exposés à cet événement. Plus le droit est absolu, plus il y est exposé, parce que son exercice illimité peut troubler l'ordre social ; plus il est général, plus il y est exposé encore, parce que son action s'étend sur un grand nombre d'individus. Un rapport d'obligation épuise son effet entre le débiteur et le créancier; au maximum, sa portée s'étend jusqu'au groupe restreint que forment les héritiers, le conjoint, les coobligés, les autres créanciers ou débiteurs des parties intéressées dans le rapport. Le contact avec l'Administration, sinon avec le droit public, sera donc rare, et la loi aura fait tout ce qu'il y avait à faire lorsqu'elle aura ordonné et sanctionné le respect de l'ordre public. Le droit de propriété se développe de façon bien plus large ; il existe et il agit à l'égard, à l'encontre de tous les particuliers, et même de la Société, qui se heurtera souvent à lui dans l'exercice de ses propres droits[1]. Le contact avec le droit administratif sera fréquent, à tel point et de façon si subtile parfois que la loi, avec ses larges procédés et ses décisions générales, est incapable de s'en occuper utilement et doit laisser ce soin à l'Administration, familiarisée avec ces questions.

Aussi les règlements relatifs au droit privé sont-ils très rares. Le Code civil fait au pouvoir réglementaire peu d'ap-

1. Aussi le règlement, dont il n'est pas question pour les obligations, concourt-il à la définition du droit de propriété (art. 544, C. civ.).

pels, et presque toujours dans des matières qui côtoient le droit public; de même le Code de Commerce et, d'une façon générale, les lois de droit privé. Quant au Code de Procédure civile, il a été complété par des règlements qu'il n'avait pas tous réclamés, et qui, comme le Code. concernent surtout l'organisation du service judiciaire.

En dehors des appels exprès de la loi, le chef de l'Etat s'abstient.

Ce n'est pas que le règlement n'ait aucune influence sur le droit privé ; mais l'influence est indirecte et elle est attachée à des règlements qui se proposent un tout autre but que l'exécution du Code civil ou du Code de Commerce, par exemple aux règlements de police.

§ 2. — Règlements relatifs a une matière non légiférée

105. On va supposer un rapport, une matière dont la loi ne s'est pas encore[1] occupée, soit que la matière soit nouvelle et que le rapport ait pris naissance à la suite d'un mouvement récent dans la civilisation, soit que la loi ait jugé inutile de s'en occuper. Le règlement voudrait remplir l'office que le législateur délaisse, fournir à la matière les règles générales qui la régiront, et, par hypothèse, il ne trouve dans aucune loi qu'il s'agisse d'exécuter le point d'appui qu'il avait dans les cas précédemment étudiés. Légalement, le pouvoir réglementaire peut-il agir[2]?

1. Des matières nombreuses et importantes commencent par être régies par des décrets, avant que la loi s'en occupe. Ainsi la procédure à suivre devant les tribunaux administratifs a été longtemps réglée par des décrets; la loi du 22 juillet 1889 règle la procédure devant les conseils de préfecture; les chambres de commerce, soumises au décret du 3 septembre 1851, sont régies aujourd'hui par la loi du 9 avril 1898 ; la résidence des étrangers a été successivement l'objet du décret du 2 octobre 1888 et de la loi du 8 août 1893.

2. On ne dissimulera que les auteurs français qui ont posé plus ou moins clairement la question l'ont résolue négativement ; mais on verra qu'ils ne s'en tiennent pas à cette solution rigoureuse. Voir Trolley, *Cours de droit administratif*, t. I, p. 169, n° 124.

Esmein : « Le règlement est en effet simplement une prescription qui a pour but d'assurer l'exécution de la loi en la complétant dans les détails, mais sans pouvoir en changer ou en modifier le texte ni l'esprit... Le règlement fait en exécution de la loi est complètement subordonné à celle-ci. Il ne peut

106. Un fait certain, c'est qu'il le fait, c'est qu'il l'a toujours fait, même sous les régimes les plus nettement défavorables aux prérogatives du Chef de l'Etat.

Il le fait, car, de nos jours et toujours, le chef de l'Etat publie et a publié des règlements qui ne se réfèrent à aucun texte antérieur, à aucune loi qui l'autorise plus ou moins explicitement à exercer cette attribution dans ce cas, pas même à un décret, à une ordonnance antérieurs. De pareils règlements ne sont pas toujours relatifs à un ser-

que développer et compléter dans le détail les règles qu'elles a posées; il ne peut ni l'abroger ni la contrarier; il doit la respecter dans sa lettre et dans son esprit... » (*Eléments de droit constitutionnel*, 2e éd., 1899, p. 341 et 471.)

Berthélemy : « Un règlement dont les prescriptions n'auraient pas pour base un texte de loi constituerait un empiétement de l'Administration sur le pouvoir législatif... » (*Traité élémentaire de droit administratif*, 1900, p. 89.) *Adde : Revue politique et parlementaire*, t. XV, p. 9 et s.

Aubry et Rau : « Le Président de la République ne peut faire que les règlements nécessaires pour l'exécution des lois proprement dites, c'est-à-dire des règles posées par le pouvoir législatif. » (*Cours de droit civil français*, 5e éd., 1897, § 5, t. I, p. 11.) — Beudant, *Cours de droit civil français*, t. I, p. 49-51, n° 41.

Toullier : le règlement est seulement le mode d'exécution des lois (*Droit civil français*, 6e éd., t. I, p. 33, n° 55).

Quant à M. Hauriou, après avoir dit que tout pouvoir est souverain dans son domaine et a en germe les trois puissances (législative, exécutive, judiciaire) (*Précis de droit administratif*, 4e éd., 1900, p. 19), que le pouvoir de régler existe partout où il n'a pas été supprimé (p. 43), il déclare cependant que le règlement doit se borner à assurer l'application de la loi (p. 35, note 2).

La doctrine de M. Ducrocq est flottante aussi. Il déclare, d'une part, que le Président de la République est investi du pouvoir réglementaire « en sa qualité d'administrateur suprême du pays, parce que l'administration est une des branches du pouvoir exécutif » (*Cours de droit administratif*, 7e éd., 1897, t. I, n° 65, p. 82) ; que « le Président de la République fait des règlements dans trois conditions différentes : 1° en vertu du droit inhérent à la puissance exécutive dont nous venons de parler; 2° en vertu d'un mandat spécial donné par des lois très nombreuses relativement à certains objets déterminés; et 3° en vertu de lois plus rares qui délèguent au chef de l'Etat de véritables attributions législatives (n° 67, p. 85) » ; — et, d'autre part, que « tel est le but et l'objet unique des règlements : assurer l'exécution des lois » (n° 65, p. 82); « là est la raison d'être et en même temps la limite de son action » (n° 66, p. 84).

La question s'est rarement posée devant les tribunaux, sans doute parce que la pratique qui va être décrite n'a pas soulevé de plaintes (Voir cependant Crim. rej., 13 décembre 1851 ; S., 52, 1, 311 : cet arrêt refuse toute sanction pénale à un règlement qui n'est pas formellement autorisé par la loi; — Crim. Cass., 22 mars 1878; S., 78, 1, 235: sur une matière non prévue par une loi qui soit en vigueur en Algérie, un décret prend valablement des mesures pour assurer l'ordre).

Un avis du Conseil d'Etat du 8 germinal an XIII s'oppose à un projet de décret fixant pour toutes les places de commerce le tarif des primes d'assurance pour risques de guerre; mais son principal motif est que, un procès

vice public ou à une dépendance parfois fort éloignée[1] du service public; ils sont souvent complètement étrangers aux services publics et s'adressent aux particuliers[2]. Évidemment ces actes se réfèrent à l'ordre général de la société: ils s'expliquent par un but de police; ils offrent de frappantes analogies avec des règlements que des lois positives autorisent. Aucun de ces motifs pourtant ne suffit, ne doit suffire, si le pouvoir réglementaire a toujours besoin de prendre son point d'appui dans une loi.

étant pendant à ce sujet, qui d'ailleurs appartient à la compétence judiciaire, le décret constituerait un véritable jugement (S., 5, 2, 171).

La doctrine allemande admet en général que le chef de l'Etat peut faire des ordonnances *præter legem* (Jellinek, p. 381 et s. et les autorités qu'il cite), au moins pour les matières administratives (Laband, t. II, p. 546, § 65).

La même opinion se retrouve pour la Belgique dans Giron [*le Droit administratif de la Belgique*, 1881, nos 76 et 77, t. I, p. 81-82; — en sens contraire : Vauthier, *das Staatsrecht des K. Belgien* (in *Marquardsen's Handbuch des öff. Rechts*), § 47]; pour l'Italie dans Morelli, *la Funzione legislativa*, lib. I, cap. v (M. Cammeo, *Della Manif. della volontà di Stato*, *in* Orlando), § 79, professe une doctrine différentielle; pour les pays où la souveraineté populaire a triomphé, il refuse au chef de l'Etat le droit de réglementer sans l'appui d'une loi dès que la liberté est intéressée (et elle est présumée l'être toujours).

Pour l'Angleterre, M. Dicey (*Law of the Constitution*, part. I, chap. II) estime que toute règle doit émaner du Parlement ou reposer sur une concession faite par le Parlement. Les proclamations royales sans appui dans une délégation législative, encore admises au XVIe siècle, sont tenues pour illégales depuis 1610; au reste, depuis 1786, aucune tentative d'en émettre n'a été faite par la couronne. — Au contraire, M. Burgess (*Political Science*, t. II, p. 197 et s.), s'appuyant sur la définition que donne Blackstone de la prérogative (« pouvoir discrétionnaire d'agir pour le bien public là où les lois positives sont silencieuses »), déclare que la couronne possède tous les droits qui ne lui sont pas refusés, notamment celui de régler une matière non légiférée. Il ajoute (p. 299) qu'aux Etats-Unis le Président n'a ni ce droit ni celui de compléter les lois. — Todd (*le Gouvernement parlementaire en Angleterre*, trad. Boucard et Jèze, t. II, p. 256-259) s'occupe : 1° des *orders in council*, qui, en cas de danger ou de nécessité urgente, anticipent sur la loi, sauf, en ce cas, l'*act of indemnity* qui couvre l'irrégularité; au reste, il déclare difficile de dire quand la sanction du Parlement est nécessaire; 2° des proclamations, qui ne sont valables que si elles s'appuient sur une loi et la renforcent, qui, en cas de guerre surtout, prennent une importance pratique et juridique.

1. Ainsi le décret du 17 mai 1898, créant l'Institut archéologique du Caire; le décret du 11 août 1893, organisant le service d'identité judiciaire.

2. Voir, par exemple, décret du 10 mars 1899, sur la circulation des automobiles; — décret du 20 octobre 1888, relatif aux étrangers résidant en France; — décrets des 10 et 23 mai 1896, sur les décorations; — décret du 22 juillet 1894, sur l'importation des monnaies italiennes; — décret du 10 mars 1894, sur l'hygiène des travailleurs; — décret du 12 juin 1896, sur l'admission des bâtiments dans les ports français en temps de guerre; — décret du 26 janvier 1896, sur la vente des sérums; — décret du 13 novembre 1896, sur la surveillance des vagabonds.

S'agit-il même d'un règlement relatif à un service public, il a souvent une ampleur, une richesse de dispositions et de procédés qui ne paraissent pas indispensables au fonctionnement du service public; il crée, par exemple, un conseil électif, il règle les élections, l'électorat, l'éligibilité, la procédure électorale, le contentieux électoral[1]. Et en prenant des mesures si importantes, il ne croit pas dépasser ses limites. Au surplus, les décrets qui organisent et réorganisent un service public, quel est donc leur fondement légal? Quelques textes législatifs font allusion au pouvoir réglementaire du chef de l'État en pareille matière. Ils sont insuffisants pour expliquer l'immense quantité de règlements qui s'amoncellent sur l'organisation administrative. Ils ne concernent que des matières particulières, et ne confèrent pas un pouvoir général d'organisation. Ici tout au moins — à moins de nier le caractère réglementaire de ces actes, ce qu'on a fait à la vérité, mais ce qui n'est pas juridiquement exact — on doit reconnaître l'existence autonome, étrangère à toute base législative, du pouvoir réglementaire.

Un argument du même genre est fourni par les décrets, fort nombreux aussi, qui, dans leur préambule, visent des décrets, et ne s'appuient sur aucune loi[2]; par les décrets qui complètent une convention internationale exécutoire sans approbation législative.

Enfin, quiconque prendra la peine de consulter les références données par un décret qui vise des lois sera frappé de la vague insignifiance de ces renvois en un grand nombre de cas. Le lien qui unit la loi au règlement est si faible, si léger, si ténu, si lointain qu'il est imperceptible. En réalité, il n'existe pas, et le décret est tout à fait spontané et indépendant.

1. Voir, par exemple, le décret du 1er septembre 1899, réorganisant le Conseil supérieur du travail. Cf. la loi du 27 février 1880, relative au Conseil supérieur de l'instruction publique.

2. Voir, par exemple, décret du 10 juillet 1895, sur la solde, l'administration et la comptabilité des équipages de la flotte (611 articles); — décret du 3 juillet 1897, sur l'organisation de la gendarmerie; — décret du 11 octobre 1899, sur les Ecoles d'Arts et Métiers; — décret du 7 décembre 1899, sur l'Ecole de Cluny, etc.

Pour expliquer ces faits si nombreux et si importants, on dira sans doute que le Président de la République a le pouvoir d'organiser les services publics dont il est le chef, de prendre les mesures de police indispensables au bon ordre. Sans doute, et c'est précisément pourquoi je pense que le pouvoir réglementaire s'exerce valablement sur des objets dont la loi ne s'est pas occupée. Si on professe que le règlement n'est jamais et ne peut être que le complément d'une loi préexistante, j'ai le droit d'exiger qu'on montre les textes qui autorisent positivement le Président de la République à organiser tel service public, à régler telle matière de police, du moins les textes généraux lui confiant l'organisation de l'Etat ou la police. Or ces textes n'existent pas, et le pouvoir réglementaire agit et a toujours agi comme si le point d'appui dans une loi formelle ne lui était pas nécessaire.

107. Un autre fait certain, c'est que la légitimité de son action n'a pas été mise en doute ; tribunaux, fonctionnaires, citoyens, tout le monde accepte et exécute. Les juristes eux-mêmes, après avoir déclaré que le règlement ne saurait être autre chose que le complément d'une loi, n'élèvent aucune critique contre des usages si éloignés de leur principe[1]. Des contestations s'élèvent sur des cas particuliers, et parce qu'alors on se demande si le règlement ne viole pas une loi; le principe n'est pas discuté. Consentement bien remarquable, quand il est rapproché des protestations soulevées par les empiétements que le pouvoir exécutif a quelquefois commis sur le domaine de la loi. On s'accorde donc à penser que le règlement qui ne se rattache et ne se heurte à aucune loi précise est légitime.

108. L'usage constant, le consentement unanime ne suffisent pas cependant pour donner à ce pouvoir réglementaire son fondement juridique. Ils constituent des indications précieuses pour démontrer sa nécessité au point de vue so-

1. On remarquera, d'ailleurs, que beaucoup ne posent le principe que pour en conclure la subordination du règlement à la loi, l'impossibilité de déroger à la loi par voie réglementaire (Voir, notamment, Esmein et Berthélemy, *loc. cit.*).

cial, au point de vue de la loi à faire. Ils ne prouvent pas que la loi existante s'en accommode. Il reste à faire cette preuve; elle n'est pas trop malaisée.

Les lois renvoient souvent à des décrets, non seulement pour les règles nécessaires à leur exécution, pour le complément de leurs dispositions, mais aussi pour des matières dont elles ne s'occupent pas[1], si ce n'est pour réclamer à leur sujet un règlement. En statuant ainsi, en prescrivant un décret qui constituera sur le sujet l'unique règle, qui ne complète aucune loi, qui se suffit à lui-même, le législateur reconnaît l'existence du pouvoir réglementaire autonome[2].

L'histoire est encore plus démonstrative. Sous l'Ancien Régime, le roi exerçait confusément le pouvoir législatif et le pouvoir réglementaire. La Révolution a tenté de lui enlever l'un et l'autre, de l'enfermer dans des attributions d'exécution pure, de pousser jusqu'au bout les conséquences de la séparation des pouvoirs. Elle n'a pas réussi; elle a réservé au Parlement le droit de statuer sur des matières qualifiées de législatives, elle a ainsi enlevé au roi des attributions considérables; mais elle ne l'a pas entièrement dépouillé; elle ne l'a pas éliminé, elle l'a refoulé[3]. Malgré la séparation des pouvoirs, malgré la Constitution de 1791, le roi continue de prendre des mesures générales, les unes tendant à assurer l'exécution d'une loi désignée, les autres indépendantes de toute loi. Elles sont tolérées par l'Assemblée Constituante, si jalouse pourtant de ses droits, si vigilante gardienne des principes. L'Assemblée même ne prétend pas monopoliser l'émission des règles générales; elle n'occupe pas la totalité du domaine législatif et réglementaire. Il lui suffit d'avoir réservé aux représentants de la nation le droit de faire des lois sur les sujets les plus importants. Ces su-

1. Ainsi pour l'organisation de l'administration centrale des ministères.

2. On voit que je ne songe pas à invoquer la vague disposition constitutionnelle qui charge le chef de l'Etat d'assurer l'exécution des lois, et que je n'appuie pas le pouvoir réglementaire autonome sur les textes qui investissent le Président de la République. Tout cela est insuffisant et dissimule la vraie question.

3. Comp. Jellinek, p. 255. — M. Burgess (*Political Science*, t. II, p. 299) reproche aux juristes français de subir les influences royales et impériales. Ils se bornent à constater la permanence de la tradition.

jets, elle en a dressé la liste, laquelle, qui le niera? n'embrassait pas tous les sujets sur lesquels une règle générale pouvait être donnée; il est permis d'en conclure, sinon qu'elle abandonne définitivement au règlement des questions qu'elle ne s'est pas réservées, du moins que, sur ces points, le règlement peut intervenir sans violer la Constitution. Elle reconnaît un pouvoir réglementaire aux autorités locales et n'estime pas qu'il soit inconciliable avec le pouvoir législatif.

La situation créée par la Révolution a duré jusqu'à nos jours, subissant les changements imposés par les régimes divers, conservant son principe. L'ancien pouvoir du roi subsiste dans le Président de la République, diminué de tout le refoulement opéré par le Parlement, de tout le domaine occupé par la loi, réel cependant et considérable.

Pour qu'il en fût autrement, un texte catégorique serait nécessaire. Il ne se trouve pas dans les lois de 1875, qui ne contiennent pas le mot règlement, et qui, on le sait, n'ont pas voulu dépouiller le chef de l'Etat de ses prérogatives traditionnelles[1].

L'histoire nous apprend encore, et cet enseignement, d'ordre plus général, est aussi plus démonstratif, que, à toute époque ou du moins dès qu'un peuple est assez civilisé pour concevoir une différence entre les règles générales et les décisions particulières, l'Administration possède le pouvoir réglementaire.

109. C'est que sans doute cela est dans la nature des choses; je crois l'avoir établi plus haut, comme théorie générale. J'y reviens maintenant avec un peu plus de détails, et pour le chef de l'Etat en particulier.

1. Voudrait-on chercher ce texte dans l'article 14 de la Charte de 1814 (« Le roi... fait les règlements et ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois et la sûreté de l'Etat ») ou mieux dans l'article 13 de la Charte de 1830 (« Le roi... fait les règlements et ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois, sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution ») ? La prétention serait vaine ; car, en fait, entre 1830 et 1848, le roi s'est cru autorisé à régler les matières non prévues par les lois ; en droit, la Charte de 1814 ne songeait pas assurément à limiter sur ce point la prérogative royale ; celle de 1830, qui est la plus sévère, se contente de prohiber que le règlement entreprenne sur les lois.

En premier lieu, personne n'oserait refuser au chef de l'Etat le droit de faire des règlements relatifs à l'organisation des services publics. Or ce droit s'appuie en quelques cas sur une loi qui crée le service et qui appelle des règlements complémentaires; mais, dans la plupart des cas, ce fondement manque. Comment justifier ces actes si tout règlement doit prendre appui sur une loi? Pour éviter l'argument, on a dit quelquefois que ces actes ne sont pas réglementaires; affirmation hardie et inexacte.

En second lieu, le règlement n'est souvent que la formule donnée officiellement à une coutume constituée par de nombreuses décisions particulières; comment le chef de l'Etat n'aurait-il pas le droit de dégager entre ses décisions individuelles l'élément commun, la règle qui les inspire? Toute administration obéit à des principes qui donnent à ses actes la cohérence d'un système. Quelle raison s'oppose à la divulgation de ces principes?

L'essentiel n'est pas là[1]. Le chef de l'Etat n'est pas réduit à la seule exécution des lois, enfermé dans la notion grammaticale du pouvoir exécutif. Sa mission juridique comporte une action spontanée, limitée, non pas déterminée par la loi.

Selon la remarque de Jellinek[2], il y a impossibilité psychologique et juridique à la subordination d'une volonté à une autre de façon si absolue que la première ne fasse qu'exécuter les ordres de la seconde. La prétendue distinction entre la volonté et l'action est une illusion, et partout la volonté et l'action se trouvent réunies. Elle a peut-être été utile pour permettre à la théorie libérale constitutionnelle d'accepter le pouvoir réglementaire en le présentant comme un mode d'exécution de la loi[3]. Ce service, payé au

1. Les développements qui suivent paraîtront peut-être contredire en quelques points ceux qui ont été donnés pour définir le règlement. Simple apparence : la définition réclamait des notions rigoureusement exactes; ici on visera des faits fréquents, mais non absolument généraux, donc impropres à fonder une définition.

2. *Gesetz und Verordnung*, p. 369. Comp. Cammeo, *Della Manifestazione della volontà dello Stato nello campo di diritto amministrativo* (*in* Orlando, *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, t. III), part. III, chap. I, § 71.

3. Comp. Jellinek, p. 380.

prix d'une sophistique insoutenable, est aujourd'hui épuisé. Il faut, en présence des faits et de la vérité juridique, reconnaître que le pouvoir exécutif, qui d'ailleurs est loin d'exécuter toutes les lois, a une mission plus étendue et plus intéressante que l'exécution des lois; il est chargé de gouverner.

L'exécution d'un grand nombre de lois ne dépend pas de lui; elle s'opère sans sa participation et, de ce côté-là, l'expression de pouvoir exécutif est impropre, il n'est pas de citoyen qui ne la mérite. D'un autre côté, le chef de l'État ne s'en tient pas à exécuter les lois qui ont besoin de son intervention. Il gouverne, il dirige à certains points de vue les affaires du pays, il applique des idées qui lui appartiennent, il crée des institutions et des services publics, il les organise et les réorganise, il fixe leurs rapports avec les citoyens. Pour tout cela, il n'est pas le servile exécuteur des lois; il agit personnellement, et le rôle de la loi consiste uniquement à poser des bornes et des conditions à son activité; elle ne lui prescrit rien; il n'a pas à l'exécuter, il n'a qu'à la respecter[1].

Or, pour peu qu'on y réfléchisse, il est certain que gouverner implique une certaine richesse de procédés. Les idées générales, la politique d'un gouvernement ne peuvent se contenter de décrets individuels pour se manifester; il leur faut encore les formules d'ensemble qui seules donnent aux idées politiques toute leur ampleur et toute leur netteté, qui seules les révèlent, les affirment, les promulguent, permettent de les apprécier au double point de vue des principes qui les inspirent et des effets pratiques qu'elles produisent. Il leur faut donc le pouvoir réglementaire. Il le faut aussi parce que le règlement, comme la loi, constitue une économie dans l'effort de la puissance publique. Par lui, elle statue d'un seul coup sur un grand nombre de situations actuelles et futures; elle s'épargne le souci encombrant de donner une décision pour chaque cas particulier. Elle n'a plus qu'à veiller à l'observation de la règle posée.

1. Comp. Cammeo, *loc. cit.*, § 72.

au besoin à en procurer l'application forcée si d'injustes résistances se manifestent; mission infiniment plus simple, car le nombre des applications volontaires, des obéissances spontanées est plus considérable que le nombre des cas qui nécessitent la contrainte.

110. L'exercice spontané du pouvoir réglementaire est un véritable bienfait public, et même dans le sens de la liberté[1].

Comme la loi, le règlement avertit les citoyens, et souvent longtemps à l'avance; il trace à l'avance, pour partie au moins, le cadre juridique, les conditions de leur existence, de leur activité; il crée la certitude préalable de l'ordre juridique. L'acte individuel, s'il n'opère pas avec rétroactivité, répond à une question actuellement posée; il s'applique à une situation qui va naître, ou, si elle est déjà née, dont le sort reste en suspens jusqu'à la décision. La décision qu'il contient, dont la portée est limitée à un cas, ne donne pour l'avenir qu'une vague indication, susceptible d'être démentie par une décision contraire. Elle n'est qu'un précédent, et les citoyens, obligés de solliciter pour chaque cas une décision spéciale, ignorent ou prévoient insuffisamment quelle elle sera. En administration, les précédents ont certes une grande valeur; d'où la tirent-ils, si ce n'est de la règle tacite qu'ils impliquent, et pourquoi ne pas exprimer la règle? Le règlement, comme la loi, est un élément de stabilité, de sécurité pour la vie juridique, un élément de l'ordre social.

Il est aussi un élément de liberté. Non que la tyrannie répugne absolument à se servir de lui — et des lois même. Mais elle n'aime guère ces formules indéterminées qui ne choisissent pas dans la foule des citoyens, qui, dans leur impartialité, risquent d'atteindre des partisans en même temps que des adversaires, qui n'ont pas la sûreté efficace des actes individuels, qui révèlent plus hautement la violation du droit. — La loi et le règlement permettent d'éliminer en très grande partie l'arbitraire de l'administra-

1. Comp. Cammeo, 573.

tion les faveurs et les vengeances individuelles, tout ce qui corrompt la puissance publique, tout ce qui la détourne du bien commun au profit des intérêts particuliers. La règle générale n'est guère susceptible d'affection ou de haine, de partialité; l'acte individuel n'y échappe pas sans difficulté. Ne voit-on pas les administrateurs qui désirent accomplir leur mission avec justice — et avec tranquillité — solliciter ou créer les règlements précis qui les défendront contre les sollicitations et les menaces?

111. Pour ne pas attendre du Parlement toutes les règles utiles, deux motifs essentiels : les procédés législatifs sont solennels et lents. Certaines règles sont trop menues, certaines matières trop restreintes, certains principes même importants sont trop généralement reçus pour qu'on juge inutile de mettre en mouvement la machine parlementaire. En d'autres circonstances, une mesure doit être prise promptement; le Parlement n'arriverait pas à temps [1]. Au reste, son intervention n'est peut-être que différée ; si le sujet réglementé prend de l'importance et suscite des difficultés, pendant le répit assuré par le règlement, le Parlement fera la loi devenue nécessaire.

Supposons un moment que le pouvoir réglementaire spontané et indépendant n'existe pas. Deux alternatives : ou laisser sans règles officielles une matière qui en a besoin, manquer au devoir élémentaire de la puissance publique, tolérer le désordre et l'iniquité; — ou demander constamment ces règles au Parlement, le noyer sous un flot de lois à faire, lui imposer un travail gigantesque, le détourner de sa mission naturelle, et, avec les Parlements modernes, leur préférence pour les questions politiques, leur incurable lenteur, l'Administration attendrait en vain les règles dont elle a besoin.

1. Cependant, le Parlement travaille quelquefois très vite ; le Gouvernement, lié par une loi, lui demande d'urgence le vote d'une mesure pressante et l'obtient en quelques jours, en quelques heures. Il s'agit alors d'une simple formalité, et, somme toute, le fait est regrettable, puisque l'acte émane en réalité du Gouvernement qui l'a conçu, élaboré, résolu, et que les Chambres ont voté les yeux et les oreilles fermés. En tout cas, ce procédé ne pourrait être employé souvent sans troubler de façon grave, le fonctionnement des Chambres et sans atteindre leur prestige.

Peut-être les règles nécessaires ne sont-elles appelées qu'à une application éphémère, ne dureront-elles qu'un jour. Est-il raisonnable, sauf des circonstances exceptionnelles, de les demander au législateur, de les entourer de la solennité qui caractérise le pouvoir législatif? Et ceci suggère une réflexion d'ordre plus général et plus élevé. La loi, parce qu'elle est la loi d'abord, parce qu'elle s'élabore avec solennité et lenteur, doit être une règle stable et destinée à une application prolongée. Son prestige perdrait à des remaniements trop fréquents, sans parler du trouble et des inquiétudes qu'ils causeraient dans le monde des affaires; or, seules, les règles très générales peuvent prétendre à la durée; plus la règle est voisine de l'évolution perpétuelle qui entraîne les faits et la vie sociale, plus elle est exposée à changer rapidement. La stabilité législative a pour condition l'existence de règlements qui, en contact immédiat et permanent avec les faits, en suivent avec aisance et promptitude les variations et donnent à la pratique, à ses besoins changeants, la satisfaction nécessaire[1].

De même la loi, dans les usages français[2], prétend à une portée très générale et répugne aux décisions applicables à une partie du territoire. Il est naturel qu'elle laisse au règlement le soin de statuer sur des intérêts particuliers à une région ou insusceptibles de dispositions uniformes.

Souvent aussi le Parlement serait incapable de faire le règlement nécessaire. Dans les sociétés modernes, civilisées et compliquées, les questions à régler présentent fréquem-

1. Ce n'est pas à dire qu'en effet toutes les lois posent des règles destinées, au moins dans la pensée de leurs auteurs, à une longue application, ni que tous les règlements soient voués à une prompte disparition. Certaines règles législatives sont faites pour un temps limité, ainsi chaque loi de budget reproduit des articles qui sont votés pour un an; telle loi n'est même destinée qu'à une seule application, ainsi celle qui a prorogé les pouvoirs de la Chambre élue en 1893 (loi du 22 juillet 1893). En revanche, certains règlements sont en vigueur depuis longtemps. D'ailleurs, une distinction faite à ce point de vue entre le règlement et la loi serait sans base, car qu'est-ce qu'une longue ou une courte durée d'application?

2. Il en est autrement en Angleterre, où le Parlement n'hésite pas à faire des lois distinctes pour la Grande-Bretagne, l'Ecosse, l'Irlande, et même pour des portions moins étendues du territoire britannique.

ment un caractère technique qui rend le Parlement incompétent. La croissante division du travail chez les peuples modernes tend à faire du Parlement un organe surtout politique, chargé de veiller à l'application dans la vie juridique de certaines idées générales sur l'homme et le monde, et à réduire sa fonction législative, de laquelle d'ailleurs il est de plus en plus manifestement incapable. On objectera peut-être que les Parlements modernes, au lieu de laisser le pouvoir réglementaire se déployer librement sous leur contrôle, font un nombre toujours plus considérable de lois et augmentent le domaine législatif au lieu de le réduire. C'est, je crois, une remarque superficielle. Les lois contemporaines concèdent expressément au règlement un très grand nombre de matières et, si elles sont plus nombreuses que jamais, ce n'est pas seulement que le Parlement soit plus envahissant que jadis, c'est que les relations sociales sont devenues plus nombreuses elles-mêmes, plus variées, plus complexes. Et ceci restitue au pouvoir réglementaire ce que l'activité législative semble lui enlever. La civilisation, en se développant, révèle ou crée de nouvelles catégories de rapports auxquels une règle de droit est indispensable; c'est le règlement qui, tout d'abord au moins, la leur donne.

La nécessité de recourir au Parlement pour la rédaction de toutes les règles achèverait de mettre le pouvoir exécutif dans la servitude, dans une insupportable dépendance. Or on commence à reconnaître que les Chambres jouissent d'une autorité presque excessive, que du moins il ne convient pas d'augmenter. Il est vrai, le mal serait plus apparent que réel. Le Parlement devrait dans la plupart des cas voter sans examen les textes élaborés par le Gouvernement[1]; le temps et les moyens lui manqueraient pour un vote réfléchi. Mais alors convient-il de réclamer une approbation de pure forme?

L'apparence même serait, dans un régime où l'opinion

1. C'est ce qui se passe pour les innombrables *lois d'intérêt local* que les Chambres votent chaque année.

règne, un mal grave. Elle aurait encore l'inconvénient de dégager la responsabilité du Gouvernement, véritable auteur des règles adoptées aveuglément, et d'engager celle des Chambres qui les auraient votées sans les examiner.

112. La nécessité du pouvoir réglementaire est tellement évidente que ceux même qui ne l'admettent que pour compléter une loi préexistante se montrent très faciles dès qu'il s'agit de justifier son exercice dans des cas particuliers. Pour le Président de la République, on a vu que la vague disposition constitutionnelle qui le charge d'assurer l'exécution des lois est jugée suffisante, bien qu'elle soit peu précise. On se contente d'indications tout aussi insignifiantes trouvées dans des lois ordinaires, et, par exemple, on admet que le pouvoir réglementaire existe pour une matière dès qu'elle est confiée à l'autorité du chef de l'État, à ses soins, moins encore, à sa surveillance[1]. On ne saurait être plus accommodant ni avouer plus clairement que le pouvoir réglementaire est d'une absolue nécessité et qu'il n'a pas besoin, pour fonctionner, d'une permission législative. Car enfin la petite phrase qui est citée pour justifier les règlements rattachés à une loi préexistante pourrait être absente des lois constitutionnelles sans y laisser une lacune sensible. Si elle y manquait, en effet, refuserait-on au chef de l'État le droit de faire les règlements complémentaires des lois? Non, sans doute, et on dirait avec raison que la phrase en question est à ce point de vue de mince importance. Sur quel fondement reposerait alors le pouvoir réglementaire, sinon sur son utilité, sa nécessité? Or la nécessité et l'utilité ne sont pas moindres pour les règlements tout à fait spontanés qui, en cette hypothèse, se trouveraient légitimés en même temps que les autres. Telles seraient sûrement les solutions si la petite phrase n'existait pas. Maintenant, rétablissons-la dans le texte constitutionnel; que change-t-elle qui commande des solutions différentes? Et de ce que le Président de la République surveille, assure l'exécution des

1. Il en est de même pour le préfet et le maire.

lois, comment conclure qu'il ne peut faire les règlements que la pratique réclame en l'absence des lois?

113. Craint-on les abus du pouvoir réglementaire spontané? Les ressources ne manquent pas. Il est limité, enchaîné par les lois; si ses actes entrent en contradiction avec les lois, ils sont sans valeur; les tribunaux leur refusent obéissance, le Conseil d'État les annule. Le ministre qui les a contresignés en est responsable devant les Chambres[1]. La meilleure garantie est encore celle-ci : le Parlement est toujours en mesure de l'exproprier en quelque sorte, de l'expulser; en faisant une loi, il abroge et supprime le règlements. Or cette loi, il la fera — cela est à présumer — dès qu'il jugera la matière assez importante et grave pour motiver son intervention. Et, comme le Parlement est omnipotent, il demeure en définitive maître de mesurer à son gré le domaine dans lequel le pouvoir réglementaire spontané est libre de se mouvoir.

114. Ces raisons suffisent à justifier l'existence du pouvoir réglementaire autonome. Elles sont corroborées par un motif juridique. En somme, ce pouvoir a besoin seulement d'établir sa conformité avec la Constitution[2]. Il est certain que la loi ne le nie pas et ne le confirme pas. La Constitution garde le même silence. En donnant au Président de la République le pouvoir exécutif, a-t-elle entendu lui refuser ou lui accorder une attribution que la nature des choses indique et que la tradition confirme? Une pareille question est résolue dès qu'elle est posée. Il est vrai que le conseil général est compétent en principe pour les affaires départementales, le Conseil municipal pour les affaires communales, et qu'on peut être tenté de poser en règle que les corps délibérants sont compétents en principe. Sans insister sur les raisons de distinguer entre les Conseils locaux et le Parlement, on se bornera à deux remarques décisives : aucun texte n'établit pour l' tat une règle semblable à celle que

1. Jellinek (p. 396) estime que la responsabilité ministérielle est illusoire, car elle suppose une infraction, et l'erreur seule est concevable en matière de règlement. Il néglige ainsi la responsabilité politique; en outre, il n'est pas impossible que la responsabilité pénale embrasse même les cas d'erreur.

2. Jellinek, *Gesetz*, p. 372.

la loi a donnée pour le département et la commune; le Parlement a toujours la faculté, qui n'appartient pas aux Conseils locaux, de s'emparer d'un sujet.

115. Comment concilier le pouvoir réglementaire autonome avec le principe de la séparation des pouvoirs? N'est-il pas une dérogation, nécessaire peut-être, indéniable, à ce principe?

Cette manière de voir se rattache à certaine conception de la séparation des pouvoirs[1]. Elle est alors considérée comme un tracé géométrique qui, dessinant une ligne idéale et rigidement droite, classe d'un côté toutes les attributions de nature législative, c'est-à-dire de portée générale, et d'un autre côté toutes les attributions de nature exécutive, de portée individuelle et particulière. Notion chère à telle philosophie politique qui spécule dans l'abstraction, notion incompatible avec les réalités pratiques, notion en tout cas repoussée par le régime actuel de la France[2].

Ce dernier point est le plus évident. On se rend compte très aisément, par l'examen le plus superficiel des actes de la puissance publique, que le Parlement ne s'en tient pas à la confection des lois, ni le Président à leur exécution. Le Parlement fait tous les ans, tous les jours, des actes étrangers à la législation. Sans parler des actes relatifs au fonctionnement de chaque Chambre, accomplis séparément par chacune d'elles, sans parler même du rôle politique dévolu à chaque Chambre dans ses rapports avec le Gouvernement, le Parlement en cette qualité fait de nombreux actes qui n'ont pas une portée générale, qui n'ont qu'une portée spéciale et qui rentrent, par leur nature intrinsèque, sinon par leur forme extérieure, dans la catégorie des actes administra-

1. Que de choses à dire sur cette théorie célèbre de la séparation des pouvoirs, que chacun comprend à sa façon, « laquelle, disait Mirabeau, exactement analysée, montrera peut-être la facilité de l'esprit humain à prendre des mots pour des choses, des formules pour des arguments, et à se routiner vers un certain nombre d'idées, sans revenir jamais à examiner l'intelligible définition qu'il a prise pour axiome » (Assemblée Constituante, séance du 16 juillet 1789; *Archives parlementaires*, 1re série, t. VIII, p. 243).

2. Il est impossible de donner ici tous les développements de ces idées; on se contentera de l'indispensable.

tifs, exécutifs[1]. De même le chef de l'État; il est investi d'attributions qui ne concernent pas l'exécution des lois. Quand il conclut ou négocie un traité, quelle loi exécute-t-il ou même respecte-t-il ? et le traité, cependant, après sa promulgation, aura une force générale semblable à celle de la loi. Et qu'on n'allègue pas l'approbation requise pour certaines conventions diplomatiques ; sans même examiner la nature de cette approbation parlementaire, il suffit de dire qu'elle n'est pas exigée pour tous les traités. Bien mieux, le chef de l'État a, relativement aux lois, des droits importants, droit d'initiative, droit d'intervenir dans la discussion par l'intermédiaire des ministres ou de commissaires, droit de réclamer une nouvelle délibération. Il participe donc au pouvoir législatif. Il y participe encore lorsque le législateur lui-même le charge de faire un règlement d'administration publique, lorsque spontanément il fait un règlement pour assurer l'exécution d'une loi, enfin lorsqu'il supplée provisoirement le législateur. C'est dire que le régime actuel de la France n'est pas fondé sur une minutieuse classification des pouvoirs législatif et exécutif. Les attributions ont été réparties en raison de leur nature d'abord, et aussi en raison de leur importance[2]. Le chef de l'Etat accomplit les actes individuels les plus nombreux: lorsqu'un acte individuel présente une gravité exceptionnelle, le Parlement est appelé à intervenir, comme l'autorité la plus haute et l'émanation la plus prochaine du pays. Réciproquement, s'il est chargé de faire les lois, c'est-à-dire les règles générales les plus importantes, le Président est appelé à émettre les règles considérées à tort ou à raison comme secondaires. En somme, et à cause des relations

1. Ainsi les actes, si nombreux tous les ans, relatifs aux emprunts et aux contributions extraordinaires des départements et des communes, aux octrois, etc.

2. Il faut reconnaître que l'importance *actuelle* des décisions à prendre serait un critérium décevant. A un moment donné, le Parlement a jugé nécessaire de se réserver telle catégorie d'affaires; désormais, il s'en occupera seul, à moins que — mais ce cas est presque inconnu — il y renonce au profit du chef de l'Etat. En sens inverse, un objet acquiert et garde quelque temps une importance nouvelle avant que le législateur le revendique et s'en empare.

entre le Gouvernement et le Parlement, les actes les plus importants de la vie sociale sont accomplis de concert par les pouvoirs publics. On ne voit pas quel préjudice en résulte pour l'un ou pour l'autre.

Un pareil régime se justifie par son seul énoncé. Les formes politiques ne sont pas des figures géométriques, ni des classifications abstraites. Elles sont faites pour un fonctionnement pratique, pour le plus grand bien des peuples, et, dans ce but, il me paraît hors de doute que le Parlement doive être associé aux actes exécutifs les plus graves, que le chef de l'État doive faire les règlements. Refuser ces principes, c'est, d'un côté, abandonner à celui-ci des pouvoirs exorbitants tout en lui déniant des droits moins dangereux et plus utiles; c'est, en même temps, forcer le Parlement à s'occuper de menues affaires et lui interdire les plus importantes. Ce résultat réjouirait peut-être un géomètre-dessinateur ; il ne satisfait ni les peuples ni les hommes d'Etat. Il n'a jamais été réalisé en pratique.

CHAPITRE V

LE RÈGLEMENT DANS L'ÉTAT

II. — Le Président de la République

2° Les limites du pouvoir réglementaire

116. On connaît les cas dans lesquels le règlement présidentiel est autorisé ou obligé à intervenir, on va rechercher quels limites sont mises à son exercice.

La question sera examinée spécialement pour les rapports du règlement et de la loi[1].

Lorsque le règlement s'ajoute, spontanément ou non, à un traité international, la situation est analogue au cas du règlement ajouté à une loi ; l'élément essentiel, à savoir que l'acte complété et l'acte complémentaire ne se rattachent pas à une volonté unique, se retrouve dans l'un et l'autre cas.

Le cas où le décret est pris pour l'exécution d'un autre décret est tout différent, parce que c'est ici la même autorité qui accomplit les deux actes, qui signe les deux décrets. Aussi, en principe, le deuxième n'est-il pas obligé de respecter le premier ; et, si une contradiction inconciliable

1. Pour régler immédiatement ce qui concerne les colonies, il suffira de remarquer que, pour certaines colonies les limites du pouvoir présidentiel sont indiquées par le sénatus-consulte du 3 mai 1854. Plus généralement, un décret colonial ne peut déroger ni aux traités internationaux, ni aux lois constitutionnelles, ni aux lois en vigueur dans la colonie ; il ne peut porter atteinte aux droits du Parlement (Comp. Dislère, *Traité de Législation coloniale*).

existe entre les deux textes, le dernier sera réputé avoir abrogé ou modifié le premier, selon des principes qui seront rappelés plus loin[1]. Cependant comme le règlement d'administration publique est assimilé aux lois, le décret qui le complète ne pourrait pas le modifier sans se soumettre aux mêmes formalités, sans être lui-même un règlement d'administration publique[2]. De même un décret en Conseil d'Etat et plus généralement un décret accompagné de formalités obligatoires n'est abrogé ou modifié que par un acte rigoureusement semblable. Les restrictions au pouvoir réglementaire résultant des lois existantes et du système législatif s'appliquent sans différence dans le cas présentement étudié.

SECTION I

Règlements rendus en vertu d'une loi

§ 1. — Règlements d'administration publique

117. I. L'étendue des matières dont le règlement d'administration publique a à s'occuper dépend des termes employés par la loi qui le prescrit. Telle loi renvoie à un règlement de ce genre pour certains sujets qu'elle énumère; telle autre pour toutes les mesures nécessaires à son exécution; telle autre ajoute à cette formule très ample l'indication de certaines matières[3].

1. Sur ce point et les suivants, voir le chapitre VIII.

2. Un cas curieux et heureusement fort rare est celui où deux actes, portant la même date, et dont l'un est un règlement d'administration publique, l'autre un décret ordinaire, se contredisent [Voir le règlement d'administration publique du 21 juillet 1897, sur les libéralités adressées aux établissements d'enseignement supérieur, et le décret du même jour sur les Conseils d'Université; d'après le premier (art. 1), le Conseil de l'Université donne un avis sur l'acceptation des dons et legs; d'après le second (art. 9 et 10), il prend sur cet objet une délibération soumise à l'approbation ministérielle]. Le règlement d'administration publique doit dans tous les cas l'emporter sur le décret simple.

3. Il n'est pas inutile de remarquer que plusieurs décrets peuvent être faits quand la loi n'en réclame expressément qu'un seul; ainsi les articles 18 et 20 de la loi du 1er juillet 1901 renvoient à un même règlement d'administration publique; il y a deux décrets (16 août 1901) visant l'un l'article 18, l'autre l'article 20; — que, à l'inverse, un seul décret peut être jugé suffisant quand la loi semble en attendre plusieurs. C'est affaire de convenances et de commodité pour le Gouvernement.

Dans le premier cas son domaine est nettement défini ; et aucune observation ne serait à faire, si on n'avait une question à poser. On a vu que le chef de l'Etat est autorisé à faire un règlement ordinaire pour toute loi ; il pourra donc faire ce règlement pour la loi dont un article prescrit un règlement d'administration publique sur certains sujets. Les deux règlements doivent-ils être l'objet de deux décrets distincts ? Il vaut mieux que chacun constitue un acte distinct ; mais le décret unique ne serait pas entaché de nullité. La sanction est trop grave pour être prononcée sans un texte ou une raison péremptoire ; et, en ce cas, il n'y a ni texte ni raison[1].

Dans le second cas, le règlement d'administration publique a un domaine indéfini ; toutes les mesures qui se rattachent à l'exécution de la loi lui appartiennent. Un règlement ordinaire relatif à la même loi semble impossible, inconcevable. Il en existe cependant, parce que le règlement d'administration publique ayant, comme on va le voir, la même puissance que la loi, peut, comme elle, abdiquer et renvoyer à un décret ordinaire. La pratique admet même, en l'absence d'un renvoi précis, les décrets qui complètent un règlement d'administration publique. La formule légale semble laisser au chef de l'État le soin d'apprécier quelles mesures se rattachent immédiatement à l'exécution de la loi.

Telle est l'induction qui résulte de la troisième formule. Elle indique quelques matières comme nécessairement comprises parmi les mesures d'exécution. Celles-ci appartiennent au règlement d'administration publique. Pour les autres, la loi paraît s'en remettre à l'appréciation du chef de l'Etat ; et, ceci admis pour le troisième cas, comment le rejeter pour le deuxième ? Aussi doit-on admettre que, pour toutes les mesures dans le deuxième cas et, dans le troisième, pour celles que la loi n'a pas mentionnées, le règlement d'administration publique est susceptible d'être complété par un décret ordinaire, soit qu'il y renvoie, soit qu'il n'en dise rien.

1. Vraisemblablement, le Conseil d'Etat aura été consulté sur le décret tout entier ; le caractère de règlement d'administration publique n'appartient qu'aux dispositions relatives aux matières signalées par la loi.

118. II. Dans le domaine ainsi déterminé, le Président de la République, selon la doctrine traditionnelle[1] et selon la jurisprudence[2], agit comme délégué du Parlement et en exerce les pouvoirs étendus[3]. De nos jours, l'idée de la délégation législative est vigoureusement combattue[4].

1. La délégation législative est admise sans débat, et même pour tous les règlements, par Blanche, *Dictionnaire général d'administration*, V° *Règlement de police*, p. 1429; — Foucart, *Eléments de droit public et administratif*, t. I, n° 95, p. 102; — Rossi, *Cours de droit constitutionnel*, 94e leçon, t. IV, p. 251; ces auteurs ne faisaient pas des règlements d'administration publique une catégorie spéciale; — pour cette seule catégorie, par Macarel, *Cours de droit administratif*, t. I, p. 53; t. II, p. 629; — Aucoc, *Conférences sur l'administration et le droit administratif*, t. I, p. 124, n° 54, et *Revue critique de législation*, 1871-1872, p. 75-84; — Ducroq, *Cours de droit administratif*, 7e éd., t. I, n° 67, p. 85; — Batbie, *Traité théorique et pratique de droit administratif*, t. III, p. 68, n° 76; — Dejamme, *du Pouvoir réglementaire*, n° 7 (*Revue générale d'administration*, 1892, III, 261); — Simonet, *Traité élémentaire de droit public et administratif*, p. 100; — Saint-Girons, *Manuel de droit constitutionnel*, p. 379. — Vivien (*Etudes administratives*, t. I, p. 7) admet que certaines lois contiennent une délégation législative; il ajoute que, dans ce cas, le règlement doit être transformé en loi. — Voir aussi une consultation de Locré (S., 18, 1, 282). — Les jurisconsultes étrangers admettent en général la délégation législative. Voir, pour l'Allemagne, Laband, t. II, § 58, p. 395 et s.; — pour l'Autriche, Jellinek, p. 381 et s.; — pour l'Italie, Morelli, *la Funzione legislativa*, lib. I, cap. v; Cammeo, chap. iv et v; Brusa, *das Staatsrecht der K. Italien* (in *Marquardsen*), § 24; — pour la Belgique, Giron, *le Droit administratif de la Belgique*, n°s 78, 369, 384; — Vauthier, *das Staatsrecht der K. Belgien* (in *Marquardsen*), § 47; — La délégation est, d'ailleurs, admise par plusieurs Constitutions, ainsi par celle des Pays-Bas (art. 69).

2. La jurisprudence a toujours — même quand elle assimilait tous les règlements sous le nom de règlements d'administration publique — admis la délégation législative, sauf à en tirer des conséquences contestables. Par exemple, elle admet que le règlement d'administration publique crée des charges sur la propriété foncière (Conseil d'Etat, 29 décembre 1859; *Recueil*, 790; — 8 mars 1866; *Recueil*, 224; — 30 mai 1868; *Recueil*, 625; — 1er mai 1896; *Recueil*, 351); abroge les anciens usages (Conseil d'Etat, 20 juillet 1836; *Recueil*, VI, 383; S. 36, 2, 513); supprime les anciens usages (Conseil d'Etat, 8 mars 1838; S. 39, 2, 60); fixe la compétence contentieuse (Civ. rej., 19 juin 1883; S., 83, 1, 356). Voir encore : Crim. cass., 8 février 1845; S., 45, 1, 229. — Les dénégations de l'opinion contraire sont mal fondées. Cette opinion s'est surtout attachée à montrer que la jurisprudence ne reconnaît pas au règlement d'administration publique le pouvoir d'établir une peine. Il existe cependant un arrêt formel (Civ. cass., 12 août 1835; S., 35, 1, 609). Aussi quels efforts, pour l'écarter! Il s'agit d'amendes fiscales, qui ne sont presque pas des peines. Les considérants sont conçus en termes généraux; mais la Cour les eût-elle donnés, s'il s'était agi de peines véritables? On appréciera ces procédés.

3. On verra cependant que le règlement d'administration publique est enfermé en des limites que la loi ignore en grande partie; il est soumis à des recours inconnus du législateur.

4. Esmein, *Eléments de droit constitutionnel*, p. 476 et suiv.; *Revue politique et parlementaire*, t. I, p. 209 et suiv.; — Berthélemy, *Traité élémentaire de droit administratif*, p. 90; *Revue politique et parlementaire*, t. XV, p. 5 et s., 323 et s.; — Graux, *Revue politique et parlementaire*, t. XX, p. 468; — Hauriou, *Précis de droit administratif*, p. 45.

L'intérêt du débat est considérable. Si, en prescrivant un règlement d'administration publique, le législateur[1] délègue son pouvoir législatif au Président de la République, celui-ci a le droit de faire tout ce que la loi même aurait pu faire, créer un impôt, établir des peines, modifier la législation existante. Ses droits restent limités par la loi, si le règlement d'administration publique n'est qu'un cas particulier du règlement présidentiel, sans autre caractéristique que l'intervention obligatoire du Conseil d'Etat.

119. Interrogeons les faits. Ils répondent en faveur de la délégation législative, avec une netteté frappante.

Les adversaires de la délégation paraissent se figurer que les cas de cette délégation sont extrêmement rares, et ils s'évertuent à démontrer que la délégation n'existe pas dans deux ou trois textes, assez anciens, qui seront examinés plus loin. S'ils avaient considéré de près la législation contemporaine, ils auraient vu un nombre beaucoup plus considérable d'hypothèses dans lesquelles l'intention de déléguer est évidente chez le législateur; ils auraient saisi sur le vif la pensée, le procédé de la loi lorsqu'elle renvoie à un règlement d'administration publique.

Un exemple montrera l'état d'esprit du législateur. Dans la loi du 2 novembre 1892 sur le travail des enfants, des filles mineures et des femmes dans les établissements industriels, plusieurs articles prévoient des règlements d'administration publique (art. 4, § 4, 5, 6; art. 7; art. 9, § 2; art. 12; art. 13; art. 15, § 2). Tous ces textes[2], sauf le dernier, qui est relatif aux formes d'un procès-verbal, sont relatifs à des matières sur lesquelles la pensée du législateur s'est portée, qu'il

1. On ne s'occupera que de la délégation émanée du législateur, seule possible dans le régime actuel. A d'autres époques, elle a pu être contenue dans un sénatus-consulte (sénatus-consulte du 12 juin 1860, art. 3; du 3 mai 1854, art. 18).

2. « Il sera accordé, pour les femmes et les filles âgées de plus de dix-huit ans, à certaines industries qui seront déterminées par un règlement d'administration publique et dans les conditions d'application qui seront précisées dans ledit règlement, la faculté de prolonger le travail jusqu'à onze heures du soir, à certaines époques de l'année, pendant une durée totale qui ne dépassera pas soixante jours... » (art. 4, § 4).

« Il sera accordé à certaines industries, déterminées par un règlement d'administration publique, l'autorisation de déroger d'une façon permanente

considère comme lui appartenant naturellement, auxquelles cependant il a renoncé parce qu'il se jugeait mal placé pour les régler, pour lesquelles il a chargé le règlement de faire ce que la loi ne croyait pas devoir faire. Si cela n'est pas une délégation, qu'est-ce qui le sera? Comme disent les civilistes, l'abdication du pouvoir législatif n'est pas purement désinvestitive, elle est investitive; elle fait passer au pouvoir réglementaire précisément le droit que le pouvoir législatif renonce à exercer.

Il est à remarquer dans le même sens que la même loi qui ordonne un règlement d'administration publique pour toutes les mesures qu'elle eût voulu prendre, renvoie à un décret ordinaire dès qu'il s'agit d'organiser un service public, celui des inspecteurs du travail (art. 18); dans sa pensée, les questions d'organisation appartiennent naturellement au règlement.

Au reste, les textes formels ne manquent pas. La loi du 2 novembre 1892 autorise expressément le règlement d'administration à *déroger* à ses propres dispositions (art. 4, § 5 et 6); n'est-ce pas qu'elle considère le Président de la République comme investi du pouvoir législatif? car le pouvoir législatif seul peut déroger aux actes du pouvoir législatif. Une disposition analogue se trouve dans la loi du 20 juil-

aux dispositions des paragraphes 1 et 2 du présent article... » (art. 4, § 5).

« Le même règlement pourra autoriser pour certaines industries une dérogation temporaire aux dispositions précitées » (art. 4, § 6).

« L'obligation du repos hebdomadaire et les restrictions relatives à la durée du travail peuvent être temporairement levées par l'inspecteur divisionnaire, pour les travailleurs visés à l'article 5, pour certaines industries à désigner par le susdit règlement d'administration publique » (art. 7).

« Des règlements d'administration publique détermineront les conditions spéciales du travail des enfants de treize à dix-huit ans du sexe masculin dans les travaux souterrains ci-dessus visés » (art. 9, § 2).

« Les différents genres de travail présentant des causes de danger, ou excédant les forces, ou dangereux pour la moralité, qui seront interdits aux femmes, filles et enfants, seront déterminés par les règlements d'administration publique » (art. 12).

« Les femmes, filles et enfants ne peuvent être employés dans des établissements insalubres ou dangereux... que dans les conditions spéciales déterminées par des règlements d'administration publique pour chacune de ces catégories de travailleurs » (art. 13).

« Cette déclaration... sera faite... au maire... qui en dressera procès-verbal dans la forme à déterminer par un règlement d'administration publique » (art. 15, § 2).

let 1897 (art. 11), qui autorise le règlement à étendre l'application de certaines lois en les modifiant[1], dans la loi de finances du 26 janvier 1892 (art. 24), qui permet à un règlement d'administration publique de modifier ou supprimer « l'obligation imposée par les deux alinéas précédents »; et ainsi de suite. D'autres lois permettent au règlement d'administration publique : d'établir des peines[2], de fixer des indemnités de résidence[3], d'établir des péages locaux[4], de régler des tarifs non seulement pour des services publics comme les Universités[5], pour des officiers ministériels comme les notaires[6], mais encore pour les médecins experts près les tribunaux[7], à fixer les bases des redevances pour les concessions sur le domaine public[8], le taux des primes allouées aux communes pour l'entretien des sapeurs-pompiers[9], les conditions, tarifs et imputation des pensions pour les troupes coloniales[10]. Dans toutes ces lois[11] — et un très grand nombre d'autres pourraient être citées — la délégation semble évidente[12]. Il s'agit bien d'actes que la loi accomplit elle-même d'ordinaire, qui d'ailleurs constituent soit une extension, soit une modification de lois existantes, qui enfin présentent une gravité telle, soit comme restriction à la liberté, soit

1. « Un règlement d'administration publique déterminera dans quelle mesure et avec quelles modifications les dispositions des lois relatives à la police de la navigation seront applicables aux bâtiments, embarcations, bateaux et chalands, munis d'un permis de navigation de plaisance ou de permis de circulation... » (loi du 20 juillet 1897, art. 11).
2. Loi du 30 janvier 1893.
3. Loi du 25 juillet 1893, art. 12.
4. Loi du 30 janvier 1893, art. 11.
5. Loi du 27 février 1880, art. 6.
6. Loi du 20 juin 1896, art. 1.
7. Loi du 30 novembre 1892, art. 14.
8. Loi du 8 avril 1898, art. 44.
9. Loi de finances du 13 avril 1898, art. 59.
10. Loi du 7 juillet 1900, art. 20.
11. On verra que les délégations législatives sont faites parfois à des décrets ordinaires; ces faits fournissent à ma thèse un argument *a fortiori*.
12. M. Esmein (*Revue politique et parlementaire*, t. I, p. 221, 3) explique un cas analogue (Voir *infra*, pour la loi du 11 janvier 1892, art. 8) par sa théorie de la législation conditionnelle : l'acte reçoit sa force de la loi même et l'intervention du décret est la condition de son application. L'explication est subtile et insuffisante : l'acte reste un décret et il contient des dispositions législatives. Il resterait encore à expliquer comment la loi peut être conditionnelle.

comme atteinte à la propriété, que l'intervention de la loi paraîtrait naturellement indiquée. On objecterait vainement que nulle loi n'autorise le règlement d'administration publique à créer une taxe[1], à édicter une peine. Le pouvoir législatif n'est-il donc caractérisé que par la faculté de taxer et de punir? Et le Code civil n'est-il pas une loi? D'autre part, il n'est pas sûr que le règlement d'administration publique, lorsqu'il est chargé de procurer l'exécution de la loi, ne soit pas autorisé à créer dans ce but des peines ou des impôts; c'est un point qui sera examiné plus loin. Enfin, quant aux impôts au moins, on peut se demander deux choses : d'abord, si l'atteinte à la propriété est plus grave dans l'établissement d'un impôt proprement dit ou dans la fixation d'un tarif pour l'exercice d'une profession; ensuite, s'il y a une différence réelle entre les tarifs auxquels on assigne volontiers dans l'opinion adverse le caractère de rémunération d'un service rendu, et les impôts qui ne sont que la rémunération des services rendus par l'État. La ressemblance est surtout frappante avec certains impôts indirects comme l'enregistrement, entre la règle qui exige un acte notarié, donc l'application des tarifs réglementaires, pour une donation ou un contrat de mariage, et la règle qui soumet les actes à l'enregistrement.

De son côté, le règlement d'administration publique opère avec toute l'aisance du pouvoir législatif. Il se croit autorisé à déroger aux lois, mêmes aux lois civiles[2], à édicter des peines qu'il emprunte, il est vrai, aux lois[3] à décréter l'insaisissabilité de tels biens[4], à régler l'inscription d'une hypothèque légale[5] ou l'emploi du produit du travail des condamnés[6], à répartir, entre le domanier et le foncier

1. Comp. Civ. cass., 19 février 1884; D., 84, 1, 332.
2. On trouvera des règles de droit civil dans les décrets du 21 septembre 1895, art. 27, 28, 29, etc ; du 12 juillet 1899 ; du 8 mai 1899, art. 38; — de compétence et de procédure dans les décrets du 8 mai 1899, art. 33; du 2 mai 1899 ; du 13 juin 1899.
3. Décret du 27 janvier 1898, art. 4 et 17.
4. Décrets des 27 mars 1893, art. 22; 12 juillet 1893, art. 172 (décret ordnaire).
5. Décret du 27 mars 1893, art. 17.
6. Décret du 23 novembre 1893.

des baux à domaine congéable, le montant d'une remise d'impôt[1], et ainsi de suite[2].

120. Les usages actuels sont de tous points conformes à la tradition. A toute époque, les règlements d'administration publique ont opéré à la façon des lois; et celles-ci leur ont souvent délégué de véritables attributions législatives.

Ce dernier point est nettement nié, et on a entrepris de prouver que, dans les cas ordinairement cités, aucune délégation n'était faite ; que le chef de l'Etat y est simplement invité à prendre des mesures d'exécution qui rentrent dans sa mission ordinaire[3]. Peut-être, en effet, les exemples cités habituellement ne sont-ils pas heureusement choisis. Ainsi le décret du 4 août 1855, qui, en vertu de la loi du 2 mai 1855, fixe pour les communes la quotité de la taxe sur les chiens, dont la loi même établit le principe, est-il une simple mesure d'exécution, une adaptation de la loi? Cela mériterait discussion, car, d'ordinaire, la loi fixe la quotité des impôts qu'elle crée, et, dans notre hypothèse, le décret fait l'œuvre habituelle de la loi. Ayant mieux, je passe condamnation sur ce point. Peut-être encore est-il inexact de citer les articles 625 et 627 du Code de Commerce, qui font créer et

1. Décret du 4 décembre 1897.

2. Les législations étrangères pratiquent sans hésitation la délégation législative. Le Parlement anglais autorise le roi à prendre des mesures législatives (60-61 Victoria, c. 65, a. 20), à modifier la loi (53-54 Victoria, c. 37, a. 17), à étendre son application avec faculté de la modifier (56-57 Victoria, c. 12, a. 13; 53-54, c. 37, a. 5); il subordonne l'abrogation d'une loi à l'émission d'un règlement (60-61 Victoria, c. 46, a. 2). En général, le règlement doit être soumis au Parlement et n'entre en vigueur que si, au terme d'un délai, son retrait n'a pas été réclamé ; le Parlement peut toujours en demander l'abrogation.

La loi allemande délègue souvent ses droits au Conseil fédéral (loi du 31 mai 1891, art. 6), à l'empereur (loi du 15 décembre 1890, art. 5, 6), aux autorités des Etats (loi du 1er juin 1891, art. 105 *h.*); quelquefois elle exige leur communication au Reichstag, qui peut en réclamer l'abrogation (loi du 27 mai 1896, art. 79).

Il serait aisé de donner des exemples de délégations pour les autres Etats (loi belge du 10 août 1897 autorisant le roi à fixer des peines dans les limites fixées par la loi du 30 décembre 1882; loi hollandaise du 1er mai 1889, art. 7; loi italienne du 7 avril 1892, art. 24, autorisant à fixer des peines sous un maximum; lois norvégienne du 27 juin 1892, art. 28, suédoise du 28 juin 1897, art. 13, danoise du 18 décembre 1897, art. 8).

3. Voir surtout Esmein et Berthélemy, *loc. cit.* M. Esmein reconnait deux cas où le pouvoir législatif a exercé les attributions législatives ; la période dictatoriale de 1851-1852, et celle du Gouvernement de la Défense nationale.

organiser les Tribunaux de commerce par des règlements d'administration publique; et la raison vraie en est probablement, non pas que ces actes sont des mesures d'exécution, car à vrai dire ils n'exécutent rien et exercent le droit conféré par la loi et dont la nature n'est pas, par là, définie, mais que ces actes ne sont pas réglementaires. Mais, ici encore, je passe sans discuter; cela est inutile à ma thèse.

On se débarrasse moins aisément d'autres lois, et on n'y parvient que par des raisonnements héroïques et quelque peu extraordinaires. Ainsi, d'après la loi du 28 avril 1816 (art. 147) et la loi du 24 juillet 1867 (art. 8), les octrois sont autorisés par des décrets. Voilà bien des taxes, cette fois, et qu'un décret établit! On croit se tirer d'affaire en observant que ce sont des taxes locales; je demande ce que cela fait, et où se trouve cette singulière distinction entre les taxes locales et les autres; et si on accepte de l'étendre à toutes les taxes locales, si, comment et pourquoi le règlement d'administration publique est autorisé à créer des taxes locales, des centimes additionnels, par exemple, et non des impôts d'État. On ajoute qu'au surplus le décret ne crée pas l'octroi, il autorise la délibération du Conseil municipal, et celui-ci est le véritable auteur de la taxe. Etrange remarque! de laquelle il résulte que la loi peut déléguer au Conseil municipal et ne peut pas déléguer au chef de l'État le droit d'établir une taxe.

Il y a enfin d'autres lois desquelles on a sans doute renoncé à donner une explication et qui doivent être tenues pour inexplicables si l'idée de délégation est exclue. Ces lois sont nombreuses et des exemples seulement en seront cités. La loi a reconnu au chef de l'État le pouvoir de créer des impôts [1], des péages [2], des peines [3], de modifier les lois [4]; elle a même quelquefois prescrit qu'un règlement d'administration publique réunisse et coordonne les lois existantes sur un

1. Lois des 29 floréal an X, art. 1 et 2; 15 novembre 1814, art. 6.
2 Loi de finances du 25 mars 1817, art. 127.
3. L'ordonnance du 15 novembre 1846 applique les peines de la loi du 15 juillet 1845 (art. 21), aux contraventions aux arrêtés ministériels.
4. Lois de finances des 28 avril 1816, art. 176; 7 avril 1851, art. 5 (Voir décret du 16 août 1853).

sujet donné [1]. Il a permis d'étendre l'application d'une disposition légale [2], ou, au contraire, de la limiter [3], d'en faire une application variable selon les cas [4]. Et voici le plus décisif peut-être : un assez grand nombre de lois, après avoir prescrit des règlements d'administration publique, ordonnent que les dispositions législatives qui y seront contenues soient dans un délai transformées en lois [5]. Qu'est-ce à dire, sinon qu'elles auraient pu et dû être prises par le législateur, qu'elles sont législatives ? On objecte que la loi exige l'intervention assez prompte de la loi. Cette clause, qui atteste la gravité exceptionnelle de certaines délégations, n'empêche pas que, pendant un temps, le pouvoir réglementaire a été aussi puissant que le législateur ; et, s'il a pu l'être pendant un temps, pourquoi ne pourrait-il l'être plus longtemps, toujours, quand le législateur n'a pas limité la durée de sa délégation ?

Enfin, pour une période au moins [6], pour le Conseil d'État de 1848, l'existence d'une délégation accordée par le Parlement est indéniable.

Or, la Constitution de 1848 innovait seulement en ceci, qu'elle donnait au Conseil d'État une partie du pouvoir réglementaire du roi, un pouvoir propre au lieu d'une attribution consultative. En 1852, le pouvoir revint tout entier au chef de l'État, et, si la délégation n'existe que depuis 1848, elle subsiste encore aujourd'hui en vertu d'une filiation incontestable à ce point de vue entre le chef de l'Etat sous la troisième République et le Conseil d'Etat de la deuxième. Sous le premier et le second Empires, la délégation était

1. Loi du 10 juillet 1851, art. 8 (Voir décret du 10 août 1853).
2. Loi du 13 décembre 1830, art. 14 ; décret-loi du 26 mars 1852, art. 9.
3. Loi du 2 novembre 1892, art. 4 et 9.
4. Loi du 16 septembre 1807, art. 58.
5. « Avant cette époque, il sera fait, tant pour la taxe des frais que pour la police et discipline des tribunaux, des règlements d'administration publique. Dans trois ans au plus tard, les dispositions de ces règlements qui contiendraient des mesures législatives seront présentées au Corps législatif en forme de lois » (Code de procédure civile, art. 1042). — Voir aussi les lois des 22 germinal an XI (art. 4) (trois mois), 15 ventôse an XIII (art. 3), loi de finances du 24 avril 1806 (art. 58), et quantité d'autres, dont plusieurs ont été citées plus haut.
6. Comp. Esmein, p. 478.

quelquefois donnée par un sénatus-consulte. Qui eût douté de sa validité [1]? Comment la suppression du Sénat l'a-t-elle rendue radicalement impossible? Enfin, personne n'a jamais douté que la Convention ait délégué le pouvoir législatif aux représentants qu'elle envoyait en mission [2].

121. Tels sont les faits, telle est la tradition [3].

Leur force est si grande qu'il paraît impossible de repousser l'idée d'une délégation législative [4].

Si elle devait être écartée, le Parlement en éprouverait une profonde surprise [5], et, à supposer qu'il consentît à s'incliner devant une contestation purement doctrinale, il n'hésiterait certainement pas, pour conserver des habitudes utiles et inoffensives, à changer ses formules; au lieu de renvoyer, selon les termes sacramentels, à un règlement d'administration publique, il déclarerait expressément la délégation.

Mais, dit-on, c'est là précisément l'impossible. La Constitution confie au Parlement le pouvoir législatif; elle exclut le Président de la République, dont le rôle en matière législative est exactement défini. Le Parlement violerait le texte même de la Constitution s'il déléguait ses attributions législatives. Il violerait aussi les plus sûrs principes du régime moderne, qui ne permet jamais la délégation des pouvoirs;

1. Comp. Conseil d'Etat, 22 janvier 1863; R. 47. La délégation subsiste pour les colonies (sénatus-consulte du 3 mai 1854, art. 18; comp. Req. rej., 8 novembre 1882; S., 83, 1, 117). Elle n'est pas mise en doute.

2. La loi du 20 ventôse an IV les conserva comme commissaires du Gouvernement, et leurs arrêtés furent simplement réglementaires (Voir Merlin, *Questions de droit*, V° *Loi*, § II, t. IV, p. 285).

3. La jurisprudence n'est pas abondante, sans doute parce que la pratique accepte sans difficulté la délégation, et législative parce que le règlement d'administration publique use avec sagesse des pouvoirs qui lui sont donnés.

4. On avouera que l'usage fréquent de la délégation risque, sinon d'oblitérer (Brusa, *das Staatsrecht des K. Italien*, § 25), du moins d'atténuer la distinction pratique de la loi et du règlement. Pourtant, des différences considérables subsistent, et la loi intervient pour chaque délégation.

5. Il faut ajouter qu'on serait conduit à déclarer illégaux une foule de règlements d'administration publique, et inconstitutionnelles beaucoup de lois, et à créer dans la vie juridique un trouble énorme. Les principes allégués en sens opposé, à les supposer fondés, en valent-ils la peine? Il y a même à remarquer que, dans l'opinion combattue, on est forcé de reconnaître que les tribunaux devraient écarter les règlements à portée législative faits en vertu de lois de délégation; les tribunaux auraient donc, en cette hypothèse, le droit, qui leur est généralement refusé, d'arrêter l'effet d'une loi et d'exercer sur la législation une sorte de contrôle de constitutionnalité.

et on cite à l'appui l'opinion, très nette d'ailleurs, de quelques philosophes comme Locke, de quelques révolutionnaires de marque, Sieyès par exemple. La délégation n'était-elle pas expressément prohibée par la Constitution de l'an III (art. 46)?

On a le droit d'être surpris que Sieyès et Locke soient appelés en interprétation des textes et des usages législatifs de notre temps. D'une façon générale, on est autorisé à ne pas accorder grand crédit à des théoriciens qui auraient sans doute beaucoup à condamner dans notre régime constitutionnel, lequel n'en est pas plus mauvais pour cela, et à s'en fier plutôt à une pratique déjà centenaire. Les faits parlent plus haut et plus fort que Locke et Sieyès et les faits sont tous favorables à l'idée des délégations législatives.

On s'inclinerait pourtant si l'idée rencontrait un obstacle absolu dans les textes ou dans les principes. L'obstacle existe-t-il? Cela est peu vraisemblable. La Constitution de 1875 n'a pas songé à supprimer des usages dont les avantages, la nécessité étaient connus de tous. N'organise-t-elle pas le régime parlementaire, c'est-à-dire la collaboration des pouvoirs, qui s'accommode et de la délégation législative et de l'intervention du Parlement dans certaines matières administratives?

Pourtant, il y a l'article 1 de la loi du 25 février 1875 : « Le pouvoir législatif s'exerce par deux assemblées... »: donc il ne *s'exerce* pas par le Président de la République: toute délégation viole ce texte clair. — Peut-être est-ce donner à ce seul mot « s'exerce » une importance exagérée. L'Assemblée qui l'a adopté est la même qui a voté la loi du 24 mai 1872 dans la discussion de laquelle les règlements d'administration publique ont été présentés par tout le monde comme une délégation législative. Et l'article 1 a pour but de trancher la question célèbre de l'unité ou de la dualité à établir dans le Parlement, plutôt que celle de la délégation. Néanmoins, prenons le texte au pied de la lettre. Il n'est nullement embarrassant; pour qu'il le fût, il devrait se référer à une liste officielle des matières législatives. Alors seulement, et à supposer qu'il eût le sens proposé, il s'opposerait à toute loi qui autoriserait le chef de l'Etat

à exercer une attribution donnée au Parlement. Mais, on le sait, le catalogue des matières législatives et des matières réglementaires n'existe pas. En conséquence, le Parlement est toujours libre de prendre ou de laisser un sujet qui appelle des règles. C'est lui-même qui fait le classement entre la loi et le règlement. Ceux que l'idée de délégation offusque n'ont qu'à reconnaître que le Parlement, au lieu de déléguer, renonce à légiférer sur tel point, ou attribue tel point au règlement ; ils trouveront peut-être une différence entre les deux procédés. En réalité, l'idée de délégation est plus juste ; car la loi s'est emparée du sujet, elle l'a réglé en partie [1], et, pour le surplus, a confié sa mission au règlement.

Les principes de notre droit public ne sont pas plus prohibitifs que les textes [2]. Il en est même, et des plus certains, qui sont favorables ; celui-ci, par exemple : le Parlement a le droit de tout faire, excepté ce qui lui est interdit par un texte constitutionnel ; la prohibition de déléguer devrait être expresse, et on avoue qu'aucun texte ne la contient. On invoque d'autres principes : « Par cela même que la Constitution a établi des pouvoirs divers et distincts et réparti entre diverses autorités les attributs de la Souveraineté, elle interdit implicitement, mais nécessairement, que l'un des pouvoirs puisse se décharger sur un autre de sa tâche et de sa fonction ; de même qu'un pouvoir ne saurait empiéter sur un autre, il ne saurait même momentanément abdiquer en faveur d'un autre [3]. » L'argument serait bon, si, en effet, la Constitution avait réparti les attributs de la Souveraineté entre les autorités publiques. Il n'en est rien ; ce n'est pas répartir que d'assigner à l'un le pouvoir législatif, à l'autre le pouvoir exécutif, sans indiquer le contenu de l'un ou de l'autre ; faute de cette détermination, comment dire *a priori* que tel acte est un empiétement ? Au reste, il n'est pas exact que les

1. Au moins dans la plupart des cas ; certaines lois ne s'occupent d'un sujet que pour le remettre au règlement d'administration publique.

2. La doctrine allemande admet sans difficulté la délégation. Voir Jellinek p. 256) et les autorités qu'il cite ; — de même, la doctrine italienne. Voir Cammeo, chap. IV, § 3, surtout le § 108, où il discute le principe.

3. Esmein, *Revue politique et parlementaire*, t. I, p. 203.

empiétements soient interdits : la loi a toujours la faculté[1] de retirer au chef de l'État certaines attributions, excepté celles qui lui sont données par un texte constitutionnel ; elle peut abroger les règlements existants, les remplacer par une loi, donc empiéter sur le domaine du pouvoir exécutif. On voit ce qu'il reste du principe.

Le même sort est réservé au principe fameux, que nombre d'auteurs éminents répètent sans le démontrer : le pouvoir (quelques-uns disent : la fonction) ne se délègue pas. Echo des formules de Rousseau, cet axiome, comme tant d'autres énoncés au *Contrat social*, à commencer par la Souveraineté indivisible, inaliénable, etc., a succombé devant les faits qui le contredisent. On a toujours négligé soit d'expliquer ces faits, soit de donner les motifs du principe allégué. On a même oublié de dire pourquoi le pouvoir, objet d'une délégation valable consentie par le peuple, devient aussitôt après insusceptible de délégation. Rousseau, du moins, était logique : il niait toute délégation.

122. Les autres objections opposées à la doctrine traditionnelle sont moins importantes.

Telle consiste à dire que, le règlement et la loi n'ayant pas même nature, la délégation est inconcevable. Raisonnement bien scolastique, et du reste sans base, puisque, au contraire, le règlement et la loi sont de même nature et diffèrent surtout par l'autorité qui les fait. Le raisonnement inverse serait presque plus exact : le règlement et la loi ayant même nature, celle-ci ne saurait songer à communiquer à celui-là leur nature commune. La question n'est pas là : elle est de savoir si le Parlement, qui a la faculté exclusive de faire certaines choses, peut transmettre cette faculté.

Telle autre affirme que la logique force à dire que, si le règlement d'administration publique est fait en vertu d'une délégation législative, il est censé fait par le délégant, qu'il est une loi ou au moins un décret-loi ; et cela est absurde. En effet ;

1. Cette remarque répond par avance à l'objection suivante : le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif ont chacun un domaine déterminé en fait par la législation existante à tel moment. Les domaines ne sont pas déterminés, puisque la loi est en mesure de les modifier à tout instant.

aussi la conséquence n'est-elle pas inévitable. On a vu que la différence irréductible à voir entre le règlement et la loi est, outre l'inégalité de pouvoir, ici absente, une différence de forme et d'origine. La nature est la même, c'est celle de la règle. La forme reste différente ; et, malgré la délégation, le pouvoir délégué est exercé par le chef de l'État au lieu d'être exercé par le Parlement. Cela suffit pour que l'acte reste un règlement et ne soit ni une loi ni un décret-loi. A un autre point de vue, l'argument est nul. Il est emprunté au droit privé, où les personnes sont juridiquement égales et où l'acte de l'une peut être considéré comme accompli par l'autre. En droit public, les autorités sont inégales, et la valeur de l'acte est inséparable de la qualité de son auteur. Le Parlement a délégué, mais le décret n'en est pas moins l'acte du Président de la République.

Telle autre remarque que la délégation devrait être accompagnée d'une détermination exacte des pouvoirs conférés au chef de l'État. Il est inconcevable que la délégation soit possible et qu'elle ne soit pas réglementée. On a vu que la délégation est compensée par l'intervention obligatoire du Conseil d'Etat, qu'elle est soumise au contrôle permanent des Chambres ; on va voir qu'elle n'est pas illimitée et ne permet pas l'arbitraire.

123. Restent les dangers que certains hommes aperçoivent dans toutes les prérogatives du chef de l'État. Les augmenter jusqu'à délégation, même fractionnée et temporaire, du pouvoir législatif, quelle imprudence ! L'imprudence, si elle existe, est imputable au Parlement ; il n'y a vu, ni à l'avance, ni par expérience, aucun inconvénient, puisqu'il la commet si souvent et depuis si longtemps. Et, en effet, il n'y a pas d'imprudence. Le Parlement garde des droits considérables et efficaces. S'il aperçoit, dans l'usage pratique de la délégation, des dangers pour sa prééminence, des inconvénients pour la nation, il emploie à l'égard des ministres les mesures d'avertissement ou de contrainte qui obtiennent les modifications ou les abrogations désirées. Au besoin, il fait sur le sujet une loi complète qui remplace et supprime le règlement d'administration publique.

Puis — et ce dernier point mérite attention — le chef de l'État, malgré la délégation législative, n'est pas aussi libre que le Parlement[1]. La délégation n'est pas illimitée. Elle n'autorise pas le chef de l'État à s'occuper sans distinction de toute matière, elle ne lui abandonne pas toutes nos lois pour disposer de leur sort. Réfléchie et consciente, elle substitue le chef de l'État au Parlement pour une mission définie, dans un domaine déterminé. La restriction est plus ou moins sensible selon les formules de la délégation. Prenez la formule la plus générale, celle qui renvoie au règlement d'administration publique pour toutes les mesures nécessaires à l'exécution de la loi. C'est une formule effrayante pour les adversaires de la délégation législative. Elle est pourtant fort anodine, car elle ne permet au règlement que les mesures qui servent à l'exécution de la loi; elle exige une relation certaine entre la loi et les dispositions du règlement, et celles-ci devraient être tenues pour illégales et nulles dès qu'elles seraient étrangères à l'exécution de la loi. Le but donné à la délégation en fixe la portée; si le règlement s'en écarte, il sort des termes de la délégation et ne vaut rien[2]. A plus forte raison, le règlement d'administration publique ne saurait-il abroger, modifier, contredire la loi qu'il complète : il doit être en parfaite harmonie avec elle, sous peine de nullité[3].

La détermination est encore plus stricte quand la loi énumère les points sur lesquels le règlement d'administration publique devra porter, la mission qui lui est donnée[4].

1. Certains actes ont donné lieu à de vives difficultés. L'ordonnance du 27 février 1822 (art. 5) a été tenue pour valable par la Cour de cassation (Req. rej., 11 janvier 1827; S., 27, 1, 79; — Civ. cass., 11 décembre 1826; S., 27, 1, 225; — Civ. cass., 15 décembre 1834 et 23 juin 1835; S., 35, 1, 18 et 40; — Req. cass., 18 mars 1815; S., 35, 1, 508; — Ch. r. cass., 8 avril 1837; S., 37, 1, 281; — Civ. cass., 13 juin 1840; S., 40, 1, 537) et par certaines Cours d'appel (Grenoble, 27 mai 1834; S., 34, 2, 459); pour invalide par plusieurs Cours d'appel (Nîmes, 20 novembre 1833 et 8 janvier 1834; S., 34, 2, 151 et 153; — Aix, 22 août 1834; S., 35, 2, 27; — Riom, 26 janvier 1836; S., 36, 2, 212).

2. Voir cependant Crim. rej., 29 décembre 1823; S., 24, 1, 200.

3. Cotelle, *Cours de droit administratif appliqué aux travaux publics*, 3e éd., 1859, t. I, p. 187, n° 364.

4. Certaines lois précisent encore davantage. D'après la loi du 8 avril 1898 (art. 9), le règlement d'administration publique devra être fait « de manière à concilier les intérêts de l'agriculture et de l'industrie avec le respect dû à la propriété et aux droits et usages antérieurement établis ».

En dehors de cette mission, au delà de ce programme, le Président de la République n'est plus le délégué du Parlement; il ne possède pas le pouvoir législatif et ne peut exercer que son pouvoir réglementaire ordinaire[1].

Dans tous les cas, le règlement d'administration publique est tenu de respecter les lois constitutionnelles[2], qui obligent même le pouvoir législatif, et les conventions internationales, auxquelles l'accord des parties contractantes peut seul déroger. Ses empiétements — et ici encore il se montre différent de la loi — seraient réprimés soit par le pouvoir d'annulation du Conseil d'État[3], soit par le contrôle de légalité qu'exercent les tribunaux de tout ordre[4].

§ 2. — Décrets en conseil d'État

124. Lorsque la loi charge un décret en Conseil d'État des mesures nécessaires à l'exécution soit de son texte en général[5], soit de telle disposition[6], elle se borne d'ordinaire à réclamer l'intervention du pouvoir réglementaire. Elle ne fait aucune délégation ; le chef de l'Etat reçoit la permission ou l'ordre, selon les cas, de faire un règlement qu'il aurait pu faire, si la loi avait gardé le silence. Son règlement est, à cet égard, semblable aux règlements spontanés qui vont être étudiés. Il est obligé de consulter le Conseil d'Etat; à la différence du cas précédent, l'assemblée générale n'a pas à être consultée; l'avis de la ou des sections compétentes suffit.

Par exception, la loi délègue à un décret en Conseil d'Etat

1. Ainsi quand la loi charge le règlement d'administration publique de réunir et de coordonner des dispositions législatives, opération toute législative elle-même, elle ne lui permet pas par cela seul de les modifier (Conseil d'Etat, 13 mai 1872; *Recueil*, p. 299; — Trib. Confl., 11 mai 1873; D., 73, 3, 1; — Req. rej., 24 février 1874; D., 74, 1, 346).

2. Le règlement d'Administration publique ne peut étendre l'application d'une loi qui déroge à la liberté du travail (Paris, 7 mai 1890; D., 91, 2, 150).

3. Voir chap. VIII.

4. Voir chap. VI.

5. Cette clause finale, très employée autrefois, n'est plus en usage.

6. Moins rare que la précédente, cette clause n'est pas très fréquente. Voir, par exemple, la loi d 20 juillet 1892 (art. 3). Elle reste d'un usage assez courant pour des actes individuels.

de véritables pouvoirs législatifs[1]. Le fait ne saurait être accepté que sur une déclaration formelle de la loi, puisque, selon la tradition, cet effet est attaché à une formule différente. La délégation a besoin d'être faite avec une netteté particulière. Elle est incontestable toutes les fois que la loi cède au Président de la République une attribution législative, par exemple le droit de créer une section, même temporaire, dans le Conseil d'État[2], ou le droit de fixer un tarif douanier, même pour des cas, des objets ou des provenances déterminés et avec des limites légales[3], ou le droit d'autoriser la prolongation d'une surtaxe d'octroi[4].

Ces cas exceptionnels sont soumis aux règles générales qui limitent les pouvoirs que le règlement d'administration publique exerce par délégation.

§ 3. — Décrets ordinaires

125. Le renvoi à un décret ordinaire n'implique en général aucune délégation législative. Par exception, elle est donnée quelquefois, plus souvent même qu'aux décrets en Conseil d'État[5]. Elle ne résulte que d'une formule très

1. Les auteurs qui repoussent l'idée de délégation ne l'admettent pas plus ici dans le cas présent que dans les autres. Pour expliquer les cas qui vont être cités, ils allèguent une théorie de la législation conditionnelle : la loi subordonne son application en certains cas à une concession émanée du pouvoir exécutif. La difficulté, semble-t-il, n'est que déplacée : la législation peut-elle être conditionnelle ? Au surplus, il n'importe ; les faits sont ceux-ci : la loi du 24 mai 1872 a créé les sections au Conseil d'Etat ; donc la création d'une section est dans les attributions du Parlement ; par la loi du 26 octobre 1888, cette attribution passe en partie au chef de l'Etat. Si ce n'est pas une délégation, qu'est ce donc qui le sera ? De même, la loi du 11 janvier 1892, art. 8, établit un tarif qui, étant législatif, ne saurait être modifié que par le Parlement ; celui-ci cède ce droit au Gouvernement ; donc il lui délègue le pouvoir de modifier la loi, c'est-à-dire le pouvoir législatif.

2. Loi du 26 octobre 1888.

3. Loi du 11 janvier 1892, art. 3, § 2 et 4.

4. Loi du 24 décembre 1898, art. 3.

5. Le décret est ainsi autorisé à : créer des taxes postales, en conformité de la convention internationale de Vienne du 4 juillet 1891 (loi du 13 avril 1892, art. 2) ; fixer les taxes sous-marines, sémaphoriques, urbaines des télégraphes (loi du 21 mars 1878), d'autres taxes encore (loi du 12 avril 1892, art. 3) ; modifier le taux de telle taxe (loi de finances du 30 mai 1899, art. 6) ; — reviser le tarif de telle autre (loi du 12 juillet 1894, art 5) ; — fixer des émoluments d'officier ministériel (lois des 18 juillet 1898, art. 15 ; 12 janvier 1895, art. 16), des allocations pécuniaires (loi du 2 mai 1899, art. 13), le taux de

claire[1]. Quelquefois[2], le règlement doit dans un délai être transformé en loi.

En l'absence de délégation, le décret a les pouvoirs qu seront indiqués pour les règlements spontanés. En cas de délégation, ses droits et leurs limites sont ceux qui ont été indiqués pour le règlement d'administration publique[3].

SECTION II

Règlements spontanés

§ 1. — Règlements relatifs a une loi antérieure

126. Les limites assignées au pouvoir réglementaire dans cette hypothèse sont déterminées par deux considérations de

l'intérêt payé aux Caisses d'épargne par la Caisse des Dépôts et Consignations (loi du 20 juillet 1895, art. 5); — établir un tarif douanier de représailles (loi du 11 janvier 1892, art. 8, ou de faveur (art. 1); interdire l'exportation des armes et munitions (loi du 13 avril 1895, art. 2); — établir le flottage à bûches perdues sur un cours d'eau, déterminer en conséquence les servitudes d'utilité publique, régler les rapports des propriétaires, usiniers et flotteurs (loi du 8 avril 1898, art. 31); — attribuer compétence pour un litige (décret-loi du 25 janvier 1852, art. 1), pour des procès-verbaux (loi du 30 mars 1880, art. 3; Voir tribunal d'Hazebrouck, 11 août 1893; S., 95, 2, 256); — fixer la date d'entrée en vigueur d'une loi (loi du 25 mars 1892, art. 5), proroger un sursis pour l'application d'une loi (loi du 24 décembre 1898, art. 1), étendre la portée d'application de la loi (loi du 21 juin 1898, art. 30; cf. art. 33, 41, 42, 43, 55, 60; lois des 12 avril 1892, art. 2; 25 juillet 1891, art. 11), modifier même son texte (loi du 7 avril 1851, art. 3; comp. décret du 16 août 1853). Un cas curieux est fourni par la loi (dite du cadenas) du 13 décembre 1897 (art. 1) : un décret spécialement publié met en application immédiate les augmentations du tarif douanier demandées par le Gouvernement pour les céréales, vins et viandes.

1. La jurisprudence admet assez facilement la délégation. Elle a admis que la loi du 27 décembre 1814 (art. 34) permet au règlement de modérer le tarif des douanes (Civ. cass., 29 novembre 1842; S., 42, 1, 909 et 43, 1, 447); — que, si la loi restreint la liberté du commerce, le règlement peut en faire autant. (Civ. cass., 30 janvier 1839; S. 39, 1, 333); — que la loi du 28 ventôse an IX, dont l'article 11 charge le chef de l'Etat de faire les règlements nécessaires pour son exécution, contient délégation (Civ. rej., 14 août 1877; S., 78, 1, 100; — Conseil d'Etat, 26 juin 1874; *Recueil*, 603); — qu'il en est de même de la loi du 10 juin 1854, qui charge le chef de l'Etat de faire les décrets relatifs aux docks de Marseille (Crim. cass., 30 mars 1876; S., 76, 1, 186). Elle a admis que toute ordonnance rendue en vertu d'une loi avait force obligatoire (Grenoble, 6 juillet 1833; S., 33, 2, 628; — Aix, 16 juillet 1836; S., 37, 2, 80; — Civ. cass., 9 mars 1865). — Le caractère législatif a toujours été refusé aux règlements rendus pour l'exécution des règlements d'exécution (Conseil d'Etat, 22 janvier 1863; D., 63, 3, 2).

2. Lois des 21 mars 1878, art. 2, 11 janvier 1892, art. 8.

3. Ch. r. cass., 29 mars 1847; S., 47, 2, 264; Mais : Civ. cass., 10 août 1847; S., 47, 1, 699; Conseil d'Etat, 23 décembre 1845; S., 46, 2, 280.

principe. La première est celle-ci : le règlement en général est subordonné à la loi; les conséquences en seront développées un peu plus loin, au sujet des règlements qui ne se rattachent à aucune loi[1]. La seconde est celle-ci : le règlement rendu pour l'exécution d'une loi déterminée est subordonné à cette loi de façon particulière. En voici les conséquences principales.

Le règlement, dans cette hypothèse, n'existe et n'agit que pour obtenir l'exécution d'une loi déterminée. Il est donc guidé et contenu par la loi même qu'il vient aider. Son rôle consiste à développer les conséquences attachées aux principes posés par la loi. Ces principes ont peut-être été l'objet d'une simple et brève indication; certaines de leurs suites ont été, à dessein ou non, omises par le législateur. Le mode d'exécution n'a peut-être pas été spécifié. Le règlement tâchera d'être plus complet, plus détaillé. En ce sens, mais en ce sens seulement, il est appelé à compléter la loi, à en combler les lacunes. Il ne peut aller jusqu'à étendre ou restreindre la portée de la loi dans le temps ou dans l'espace, soit quant aux personnes, soit quant aux choses, jusqu'à prêter au législateur un but ou un programme différents. La loi a tracé le cadre, le règlement achève de le remplir, sans l'élargir, ni le rétrécir, ni en changer le dessin.

En remplissant le cadre donné par la loi, le règlement ne peut, d'évidence, modifier les règles contenues dans la loi même, ajouter à leurs dispositions, surtout si elles sont prohibitives et pénales[2], les sanctionner par des peines[3]; plus encore, il doit se conformer aux intentions du législateur, utiliser les principes qu'il a adoptés de façon plus ou moins expresse dans la loi à compléter; en un mot, le règle-

1. On se bornera à noter l'application faite par la jurisprudence aux règlements relatifs à une loi. Ainsi, jugé : qu'un décret ne peut pas modifier une loi (Conseil d'Etat, 4 mai 1894; *Recueil*, p. 312; S., 76, 3, 72; D., 95, 3, 2), établir une peine (Rennes, 30 août 1837; S., 37, 1, 390, note 1), fût-ce une peine de simple police et en vertu d'analogies frappantes (Tribunal de Charleville, 28 janvier 1843; S., 43, 2, 265); changer les peines établies par la loi, même pour les adoucir (Crim. Cass., 24 mai 1843; S., 43, 1, 686).

2. Rennes, 30 août 1837; S., 37, 2, 789.

3. Comp. Conseil d'Etat, 14 décembre 1837.

ment doit être en harmonie parfaite avec la loi à laquelle il se rattache[1].

Il n'est pas davantage autorisé à déroger aux autres lois, soit en les modifiant expressément[2], soit en contredisant leurs dispositions[3]; à faire ce qu'il appartient à la loi de faire[4]; à violer les droits des particuliers; il n'est pas en général tenu de les réserver expressément, pourvu qu'il ne refuse pas la faculté de les faire valoir[5].

Nombre de règlements transcrivent et semblent s'approprier des dispositions empruntées à la loi qu'ils complètent, et qui statuent sur des peines, sur des impôts, sur la compétence[6]. Cette pratique, excepté les cas où la reproduction du texte législatif est nécessaire pour l'intelligence du règlement, n'est pas à recommander. Elle ne maintient pas la distinction nécessaire entre les dispositions réglementaires et les législatives. Son effet juridique est nul : les dispositions législatives ne changent pas de nature, ne gagnent et ne perdent rien à être reproduites par le règlement[7]. Quelques règlements jugent à propos de reproduire les règles des lois générales sur la compétence, par exemple, ou sur les peines, etc.; c'est encore une fâcheuse pratique dont l'effet est nul : les lois restent lois malgré la transcription dans le règlement.

Le règlement ne peut pas interpréter la loi qu'il complète[8], car interpréter, c'est encore légiférer; et, de même que le règlement ne peut modifier les règles données par la loi, il ne peut en proposer une interprétation obligatoire. En présence d'une loi

1. Req. rej., 15 mars 1832; S., 32, 1, 226; — Civ. rej., 16 janvier 1833; S., 33, 1, 90; — Civ. rej., 20 août 1833; S., 33, 1, 681; — Riom, 26 janvier 1836; S., 36, 2, 212; — Crim. rej., 11 juin 1896; S., 97, 1, 112.
2. Req. rej., 16 janvier 1833; S., 33, 1, 90.
3. Conseil d'Etat, 29 mars 1892.
4. Crim. cass., 14 et 26 juillet 1827; 29 août 1851; S., 51, 1, 790.
5. Conseil d'Etat, 30 juillet 1880; *Recueil*, 703.
6. Les exemples les plus remarquables et les plus fâcheux sont l'ordonnance du 31 mai 1838 et le décret du 31 mai 1862, relatifs à la comptabilité publique. — Une compilation de ce genre est prescrite par certaines lois (lois des 7 avril 1851, art. 5; 10 juillet 1851, art. 8).
7. Vivien, *Etudes administratives*, I, 312.
8. Jugé cependant que l'ordonnance du 11 septembre 1822 a valablement défini le sens de *voitures suspendues* dans la loi du 15 ventôse an XIII, art. 1 (Ch. r. Cass., 21 décembre 1833; S., 34, 1, 50).

obscure, le pouvoir réglementaire, pour en assurer l'exécution, cherchera à en pénétrer le sens et adoptera une interprétation, peut-être féconde en conséquences importantes. Cette interprétation n'a pas force obligatoire ; les tribunaux chargés d'appliquer la loi ne sont pas tenus de l'accepter, et même, si l'application du règlement leur est demandée, ils sont autorisés à vérifier[1] sa légalité, sa conformité avec la loi, l'interprétation qu'il en a donnée[2].

Pour l'application de ces règles, la forme des actes importe seule. C'est à tort que différents arrêts[3] ont admis l'abrogation ou la modification par décrets de dispositions contenues dans des lois et dites de nature réglementaire. Le seul signe certain qui distingue les dispositions législatives et réglementaires est la qualité de leur auteur ; l'acte du Parlement ne peut être modifié ou supprimé que par le Parlement[4]. Au contraire, on doit approuver les arrêts[5] qui ont admis qu'un règlement avait pu toucher aux parties réglementaire d'un décret-loi, sinon aux parties législatives. Plus généralement, il faut entre les actes du premier

1. Civ. rej., 16 janvier 1833 ; S., 33, 1, 90.

2. Selon la loi du 16 septembre 1807, « il y a lieu à interprétation de la loi, si la Cour de cassation annulle deux arrêts ou jugements en dernier ressort, rendus dans la même affaire, entre les mêmes parties, et qui ont été attaqués par les mêmes moyens » (art. 1) ; et « cette interprétation est donnée dans la forme des règlements d'administration publique » (art. 2). Ce droit, fort limité, a donné lieu à des controverses qu'il est superflu d'examiner, la loi du 30 juillet 1828 ayant réglé à nouveau le cas prévu par la loi du 16 septembre 1807. On se bornera à dire que, selon l'opinion générale, les interprétations données selon cette dernière loi, sous la forme d'avis du Conseil d'Etat approuvés par décret, avaient une force obligatoire universelle, semblable à celle d'une loi interprétative, pourvu du moins que le texte eût été promulgué sous l'Empire (Merlin, *Répertoire*. V° *Interprétation*, n° III. t. VIII. p. 564 ; — Douai, 15 novembre 1851 ; S., 52, 2, 58) ; et que, selon l'avis du Conseil d'Etat du 17 décembre 1823, approuvé le 26, ces interprétations ne valaient que pour le procès qui y donnait lieu (comp. dissertation S., 24, 2, 17). — Sous la Restauration, il y eut quelques ordonnances interprétatives, sous forme générale (ordonnances des 1er septembre 1827, 23 janvier 1828).

3. Civ. cass., 13 février 1827 ; S., 27, 1, 417 ; — Req. rej., 27 juin 1831 ; S., 31, 1, 285 ; — Grenoble, 14 mars 1863 ; S., 63, 2, 166. Mais voir Nîmes, 8 janvier 1834 ; S., 34, 2, 153.

4. Foucart, t. I, p. 112, n° 102 ; Trolley, t. I, p. 164, n° 124 ; Dejamme, n° 137 ; Beudant, t. I, p. 38 ; — Paris, 21 juin 1831 ; S., 31, 2, 335.

5. Civ. rej., 9 janvier 1833 ; S., 31, 2, 335 ; 33, 1, 105 ; — Req. rej., 11 janvier 1837 ; S., 37, 1, 640 ; — Conseil d'Etat, 17 janvier 1834 ; S., 34, 1, 498 ; 22 janvier 1863 ; *Recueil*, 47 ; 30 juillet 1880 ; *Recueil*, 703.

Empire, lesquels ne sont pas tous des décrets-lois évidemment, distinguer ceux qui empiètent sur les domaines précédemment occupés par la loi, et ceux-ci seuls sont des décrets-lois[1]. La même distinction est applicable aux divers articles d'un même acte[2].

A plus forte raison, le règlement spontané est-il tenu de respecter les lois constitutionnelles et les traités internationaux.

§ 2. — Règlements relatifs a une matière non légiférée

127. La liberté du chef de l'Etat est ici plus grande, puisqu'il n'est pas asservi à une loi déterminée, puisque son règlement n'est pas tenu d'offrir des relations apparentes avec cette loi. Elle est cependant soumise à des restrictions fort importantes, dont la détermination achèvera de caractériser le rôle pratique du règlement. Détermination fort utile; de sa connaissance et de son observation exacte dépend la légalité des règlements. Détermination qui offre quelques difficultés, parce que la loi ne l'a jamais faite[3].

128. I. La première série de restrictions tient à l'ordre international. Le règlement ne peut ni déroger aux clauses d'un traité, d'une convention diplomatique, ni statuer sur une matière réglée par un traité.

Lorsque la convention a été approuvée par le Parlement, deux raisons s'opposent aux empiétements du pouvoir réglementaire : la convention formée par le consentement réciproque de deux Etats ne saurait être modifiée par une autorité appartenant à un seul des Etats; en outre, un acte du Parlement, bien que sa nature législative soit discutable, ne peut être modifié par un acte du Président de la République. — Lorsque la convention est de celles qui

1. En pratique, les règlements abrogent quelquefois les parties réglementaires d'un décret-loi (décret du 17 février 1894, art. 38).
2. Comp. Hello, *du Régime constitutionnel*, 3e éd., 1849, p. 293 et s.
3. Les indications qui vont être données seront utilement complétées par celles qui sont fournies, sur des sujets analogues, pour les autres autorités réglementaires; réciproquement, elles les complètent.

entrent en vigueur sans l'approbation du Parlement, la première raison subsiste seule; elle est suffisante. Il n'importe que la convention soit entrée en vigueur par l'effet d'un décret; le décret de promulgation ne change pas la nature contractuelle de la convention internationale.

129. II. La deuxième série de restrictions tient à l'ordre constitutionnel.

La Constitution, règle suprême entre toutes les règles, produit en cette matière des effets multiples dont les principaux sont les suivants.

Elle s'impose au respect du pouvoir réglementaire comme au respect du pouvoir législatif. Toutefois les sanctions ne sont pas égales. Dans l'organisation française actuelle, la loi inconstitutionnelle est à l'abri de tout recours, de tout contrôle, de tout examen; son application ne peut être arrêtée ou empêchée par quelque autorité que ce soit. Un règlement inconstitutionnel est condamné à l'inefficacité pratique; les tribunaux de tout ordre lui refuseront application; le Conseil d'Etat en prononcera l'annulation. Les ministres en supportent la responsabilité.

Le règlement ne peut statuer sur des matières dont la loi constitutionnelle s'occupe pour les régler : l'Assemblée nationale seule a compétence relativement à ces sujets, et ici encore la comparaison entre le pouvoir législatif et le pouvoir réglementaire aboutit aux résultats déjà signalés.

Certaines matières sont attribuées par la Constitution à des autorités déterminées, que le règlement ne peut dépouiller. Ainsi l'article 1, paragraphe 2, loi du 25 février 1875, prévoit une loi électorale pour la Chambre des députés; l'article 12 *in fine*, loi du 16 juillet 1875, prescrit une loi pour la procédure devant la Haute-Cour de justice. Ces textes excluent le règlement des matières qu'ils visent. L'exclusion est implicite et certaine dans l'article 5, paragraphe 2, loi du 16 juillet 1875, qui suppose un règlement voté par chaque Chambre pour son fonctionnement.

Sous les Constitutions antérieures à celle de 1875, les restrictions tenant à l'ordre constitutionnel étaient plus nom-

breuses et plus importantes. Ces Constitutions étaient plus étendues, et surtout elles adoptaient un certain nombre de principes et de libertés qu'elles plaçaient ainsi au-dessus des pouvoirs constitués, à l'abri de leurs actes. Les moins explicites, celles de 1852 et de 1870, se référaient en bloc aux principes de 1789 et à la célèbre Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Tout règlement contraire à ces principes devait être tenu pour nul, inapplicable, annulable[1]. Ces principes, la Constitution de 1875 ne les a pas répudiés ; au contraire, elle a jugé inutile de les sanctionner, tant ils sont profondément entrés dans la conscience nationale et dans la coutume constitutionnelle. Pourtant un règlement qui leur serait contraire ne serait pas inconstitutionnel, puisqu'il ne viserait pas expressément la Constitution. Il n'en serait pas moins nul : ces principes ont été adoptés et mis en œuvre par les lois ; le règlement serait donc illégal, sinon inconstitutionnel.

130. III. Comme l'ordre international et l'ordre constitutionnel, le règlement doit respecter l'ordre législatif[2].

Cette troisième série de restrictions est la plus riche, parce que les lois sont, plus que les textes constitutionnels ou diplomatiques, nombreuses et en contact avec le règlement ; — la plus intéressante, parce qu'elle est la plus pratique ; — la plus difficile, enfin, parce que les principes ne sont pas posés par la puissance publique, ni peut-être même soupçonnés.

1. L'ordonnance du 14 novembre 1821, prohibant toute entreprise de remplacement militaire, fut déclarée illégale comme contraire à la liberté du travail (Paris, 5 décembre 1834 ; S., 35, 2, 103).

2. En Angleterre, le *Bill des Droits* du 13 février 1689 déclare « que le prétendu pouvoir de l'autorité royale de suspendre les lois ou l'exécution des lois sans le consentement du Parlement est illégal ; que le prétendu pouvoir de l'autorité royale de dispenser des lois ou de l'exécution des lois, comme il a été usurpé et exercé par le passé est illégal » ; — il réserve au Parlement le pouvoir de consentir à la levée d'un impôt ou d'une armée. Des règles analogues sont admises en tous les pays où existe le régime représentatif. Cependant, la plupart des Constitutions allemandes (Prusse, art. 63 ; Saxe, art. 88 ; Wurtemberg, art. 89 ; loi autrichienne du 21 décembre 1867, art. 14 ; voir aussi la Constitution suisse, art. 102) autorisent, en cas d'urgence, des ordonnances à portée législative, prises sous la responsabilité des ministres, et qui doivent être soumises ultérieurement à l'approbation du Parlement.

Toutes les restrictions tenant à l'ordre législatif se rattachent à l'inégalité hiérarchique que le régime représentatif contemporain implique, au point de vue de l'émission des règles générales, entre le Parlement et le chef de l'Etat.

La prépondérance, l'omnipotence du Parlement lui permet de s'occuper à son gré de toutes les matières, de s'emparer quand il lui plaît d'un sujet sans différence entre le cas où le sujet n'a encore reçu aucune règle et le cas où il les tient du pouvoir réglementaire, de se réserver un sujet ou de l'abandonner au règlement. Tout cela, le Parlement le fait avec une indépendance juridiquement irresponsable; et, s'il a le devoir de respecter la Constitution, sans qu'une sanction atteigne ses manquements sur ce point, il est libre, d'une liberté entière et illimitée, à l'égard du règlement qu'il confirme, abroge ou modifie à sa convenance. Le règlement, au contraire, s'il peut occuper les domaines délaissés par le législateur — et encore ne les occupe-t-il que provisoirement, précairement, jusqu'à sa dépossession par une loi qui est toujours possible — le règlement ne peut abroger ni modifier les lois existantes, empiéter sur le domaine de la loi.

Cette différence entre le règlement et la loi résulte, dit-on, quelquefois de ce que le pouvoir législatif appartient au Parlement et non au Président de la République; la loi ne peut être défaite ou changée que par l'autorité qui a le droit de la faire, car modifier ou abroger la loi, c'est encore la faire. La raison est insuffisante; car, à elle seule, elle permettrait d'affirmer que le Parlement, ayant le pouvoir législatif et non le pouvoir réglementaire, ne peut toucher aux règlements existants. Il faut donc ajouter quelque chose, et c'est que, dans notre régime actuel, le Parlement est le pouvoir le plus élevé, un pouvoir hiérarchiquement supérieur, au point de vue considéré, au Président de la République.

On ne cherchera pas ici les raisons générales qui justifient la supériorité du Parlement, son omnipotence; on se contentera de celle qui, si elle n'est peut-être pas suffisamment démonstrative à elle seule, a le mérite de se rapporter direc-

tement à la différence établie entre la loi et le règlement. Dans tous les régimes représentatifs, la loi est faite avec la collaboration du Gouvernement : le plus souvent, le Gouvernement a dans les travaux législatifs, une influence prépondérante; dans les régimes parlementaires, même quand il n'exerce pas seul l'initiative et ne possède pas un droit effectif de sanction, il intervient dans la délibération et les votes, et la loi est faite en réalité par les autorités suprêmes de l'État réunies.

Le règlement est l'œuvre exclusive du Gouvernement ; sans doute, les Chambres représentatives le contrôlent et, sous le régime parlementaire, le contrôle est rigoureux ou peut l'être ; mais, en somme, le règlement n'est fait que par une seule des autorités publiques. Il n'a ni les garanties ni le prestige de la loi.

131. Les restrictions que l'ordre légal apporte au pouvoir réglementaire sont de deux sortes : les unes résultent de textes législatifs qui réservent à la loi des matières déterminées ; les autres résultent implicitement du fait même qu'une loi existe relative à telle matière [1].

132. Les premières donnent lieu à peu de difficultés. Elles sont fort importantes et refusent au règlement des pouvoirs considérables, si menaçants pour la propriété ou la liberté individuelles que leur exercice est réservé au législateur. Elles sont exprimées d'ordinaire par des formules assez claires, dont l'interprétation ne soulève pas des difficultés bien graves.

De ces restrictions, la plus connue et la plus importante est donnée par l'article 4 du Code pénal : « Nulle contravention, nul délit, nul crime ne peuvent être punis de peines qui n'étaient pas prononcées par la loi avant qu'ils fussent commis. »

En conséquence, la loi seule peut ordonner l'application d'une peine à un acte ou à une abstention ; le règlement est incapable de donner le caractère délictueux et d'infliger une peine [2].

1. Conseil d'Etat, 28 février 1866 ; D., 66, 3, 107 ; — 28 mai 1868 ; D., 71, 3, 87.
2. Comp. pour les décrets-lois : Crim. rej., 22 novembre 1838 ; S., 39, 1, 223.

Tout de suite, il faut prévenir une confusion. On verra que l'inobservation des règlements est punie par des textes assez nombreux, et que l'article 471-15° du Code pénal applique une sanction pénale à toute violation d'un règlement légalement fait. En sorte que les peines garantissent l'obéissance des citoyens. Mais l'effet respectif de la loi et du règlement est clair : le règlement a établi la règle, l'obligation, le devoir d'obéissance ; la loi applique la peine; c'est elle qui donne à la violation, avec la sanction pénale, le caractère délictueux.

La restriction contenue dans l'article 4 du Code pénal vise toutes les peines, seulement les peines.

Elle vise toutes les peines sans distinction, et son effet est d'autant plus pratique qu'il s'agit de peines minimes, de peines pécuniaires surtout. Il n'est pas à craindre que le règlement cherche à édicter les travaux forcés ou l'emprisonnement; plus probablement, le règlement sera tenté de prononcer l'amende. Elle s'applique même aux amendes fiscales, à celles du moins qui possèdent, en quelque façon, le caractère pénal. En matière d'enregistrement et de timbre, l'amende a le caractère d'une indemnité, et l'article 4 du Code pénal — il n'est question que de ce texte pour le moment — ne prohibe pas qu'elle soit édictée par un règlement; en matière de douanes, de contributions indirectes et d'octroi, elle est par certains caractères une peine véritable et le règlement est incompétent à son égard.

Elle vise les peines seulement, et ne comprend pas les autres sanctions juridiques. Les amendes de procédure, si nombreuses dans le Code de 1806, ne sont pas des peines; et, si elles ne peuvent être établies par règlement, l'article 4 du Code pénal n'en est pas la cause.

Les sanctions disciplinaires qu'un supérieur inflige à un subordonné, pour graves qu'elles soient, n'ont aucun caractère pénal; elles sont valablement établies par le règlement, ainsi par celui qui organise le service. Sans doute, le pouvoir disciplinaire n'est pas absolument libre, soit dans la détermination, soit dans l'application des sanctions qui lui sont utiles ; mais les limites qui l'enserrent sont fixées par des

lois qui n'ont avec l'article 4 du Code pénal aucun rapport direct. Quelque analogie apparente ou matérielle qu'on voie entre la peine et la discipline, la distinction subsiste en droit ; et, pour les cas où l'autorité disciplinaire n'a pas été définie par la loi, elle conduit à déclarer nul et illégal un règlement qui, sous prétexte de discipline, édicte des peines.

Le sens de la distinction qui vient d'être posée est en général assez clair. La révocation, le déplacement avec ou sans disgrâce, la rétrogradation de classe, le blâme sont, sauf indication contraire dans la loi, des sanctions disciplinaires. La retenue de traitement est plus incertaine ; matériellement, elle ressemble à l'amende et elle en porte même le nom dans l'usage; d'un autre côté, elle paraît souvent n'être que la compensation du préjudice causé par la faute disciplinaire, par exemple par une absence illégale. La difficulté paraît se rattacher à une question plus générale, celle qui met en doute la nature juridique du rapport qui unit l'État à ses agents. A mes yeux, l'État passe avec certains agents un contrat de travail, qui admet, sans difficulté, l'espèce de clause pénale contenue dans le règlement qui prononce la retenue de traitement. Les fonctionnaires, au sens propre du mot, sont liés par un rapport de droit public; la retenue n'est pas explicable par l'idée d'indemnité, et elle ne doit pas, à mon avis, figurer dans le règlement d'organisation, qui n'est plus la charte d'un contrat, qui est un acte de puissance publique, et qui, œuvre du chef de l'État, ne doit contenir aucune peine[1].

Les sanctions administratives ne sont pas des peines. Elles consistent, dans l'ensemble, à refuser ou à retirer les bons offices de l'Administration, dans la mesure où l'Administration est libre de le faire. Il est clair que, sauf les cas où la loi en décide autrement, l'Administration est autorisée à les appliquer aux règlements qu'elle édicte, et il est natu-

1. Pour admettre cette solution, il faut accepter la distinction entre les employés et les fonctionnaires, puis attribuer à l'état des fonctionnaires un caractère de droit public. Sur les deux points, la démonstration n'a pas à être donnée ici.

rel qu'elle les emploie pour assurer l'obéissance à ses prescriptions.

Quant aux sanctions matérielles, une distinction assez délicate s'impose. L'article 4 s'oppose à ce que le règlement édicte des mesures de contrainte, soit sur les personnes, soit sur les biens, qui produisent le même effet qu'une peine réglée par le Code pénal, l'emprisonnement ou la confiscation. A plus forte raison, le règlement ne saurait-il prescrire des mesures qui, si elles étaient prises par des particuliers, constitueraient sûrement des infractions, comme des voies de fait sur les personnes, la destruction des choses. Sous cette réserve, très importante, le règlement use à son gré des moyens matériels d'obtenir obéissance. En fait, la distinction est de nature à susciter des débats ; il appartient au juge de statuer sur chaque espèce, d'après les caractères particuliers de chaque cas.

133. L'article 4 du Code pénal suggère encore quelques réflexions.

En réservant à la loi le pouvoir de punir, il interdit par cela même au règlement de modifier, en quelque sens que ce soit, les pénalités qu'il a reçues de la loi. Ainsi l'article 471-15° du Code pénal inflige une amende de 1 à 5 francs à toute violation d'un règlement. Un règlement serait illégal s'il augmentait ou diminuait cette peine, même sur de pressantes analogies ; il serait illégal encore s'il en fixait la quotité précise en se tenant entre les deux chiffres, ou s'il adoptait d'autres limites comprises entre celles que donne l'article 471-15°. Ces limites, en effet, sont des règles législatives, auxquelles la loi seule a le droit de toucher[1].

D'une façon plus générale, le règlement, sauf une permission formelle donnée par la loi, n'est pas autorisé à modifier le régime de la pénalité, l'ordre légal en matière criminelle. Décision qui me semble contenue dans l'article 4 du Code pénal, et qui au moins résulte implicitement de l'existence

1. Toutes ces décisions s'appliquent, cela va sans dire, aux cas dans lesquels le règlement reçoit de la loi une sanction autre que celle fixée par l'article 471, 15°.

d'une loi sur tous les points essentiels du régime criminel. Elle n'est cependant pas admise en général[1].

Si ces remarques sont justes, le règlement, sauf le cas de règlement d'administration publique, ne doit pas contenir des dispositions relatives à ses sanctions pénales, aux peines, à la compétence, etc. Conformes à la loi, ces indications sont inutiles ; contraires à la loi, elles sont nulles. Elles ne sont cependant pas rares, sous une forme plus ou moins vague.

Plus généralement encore, l'article 4 est la plus forte garantie, donc la plus sûre expression donnée au principe de la liberté individuelle, ainsi placé sous la sauvegarde de la loi. Donc, le règlement est incompétent, illégal, nul, s'il contient une restriction quelconque à cette liberté[2] et à toutes celles qui en découlent, que nos anciennes Constitutions proclamaient, que les lois de 1875 sous-entendent comme définitivement acquises : liberté de conscience, liberté du travail, liberté de réunion, etc. D'ailleurs, si la portée de l'article 4 ne s'étend pas aussi loin, il n'importe guère au point de vue pratique : ces diverses libertés sont reconnues par des lois assez nombreuses, dont l'existence met obstacle à l'exercice du pouvoir réglementaire autonome.

134. Un deuxième texte de loi contient une limitation expresse et importante au pouvoir réglementaire : c'est la disposition qui, depuis 1817, se retrouve, avec des formules peu différentes, dans chaque loi annuelle de finances et qui, sous les peines dues aux concussionnaires, interdit la perception de toute contribution directe ou indirecte, à quelque titre et sous quelque dénomination que ce soit, autre que celles autorisées ou maintenues par la loi du budget. En un mot, le règlement ne peut créer un impôt[3]. J'ajoute qu'il ne peut toucher à l'ordre fiscal pour le modifier en quelque sens que

1. Par exemple, la jurisprudence reconnaît à l'Administration des Douanes le pouvoir de transiger, en vertu de l'arrêté des Consuls du 14 fructidor an X (Pau, 9 décembre 1833 ; S., 34, 2, 518). Il est vrai qu'il s'agit d'un acte consulaire, dont l'illégalité doit être considérée comme couverte.

2. La jurisprudence, cependant, ne met pas en doute la validité des règlements qui ont prescrit pour certaines catégories de personnes ses perquisitions à la douane (Crim. rej., 13 avril 1833 ; S., 33, 1, 718), les visites à l'octroi (Crim. Cass., 22 mars 1834 ; S., 34, 1, 278).

3. Tribunal de Tarascon, 1er février 1833 ; S., 33, 2, 174.

ce soit; sauf les cas d'autorisation formelle donnée par la loi, il ne peut ni augmenter ni modifier le taux des impôts établis par la loi.

La portée de la règle ainsi posée n'est pas peut-être très exactement déterminée. La pratique, en effet, accepte une distinction fort importante entre les impôts et les prix de rémunération pour des services rendus. Le règlement, en conséquence, est incompétent à l'égard des impôts; il ne l'est plus quand il s'agit de fixer le taux de rémunération de services ou le prix de vente des produits[1]. Cette distinction, malgré une clarté apparente, est assez difficile à appliquer, et, en droit, elle n'a pas un fondement bien sûr.

Au reste, dans la disposition annuelle, on doit voir avant tout la confirmation des droits qui appartiennent aux Chambres en matière de finances.

Or les droits financiers du Parlement ont des conséquences plus étendues : tout règlement qui aboutit à une recette ou à une dépense passe nécessairement sous le contrôle du Parlement avec la recette ou la dépense, et son sort dépend de la décision prise par les Chambres. Si l'article du budget ou des comptes est rejeté, le règlement qui s'y réfère est, sinon abrogé de plein droit, du moins frappé d'inefficacité et condamné à disparaître. L'observation concerne un assez grand nombre de règlements relatifs à l'organisation et au fonctionnement des services publics.

Sa portée semble limitée : car le budget et les comptes sont votés par chapitres, et, en théorie, le Gouvernement est libre dans l'intérieur d'un chapitre; pourvu que le total ne soit pas modifié, il réorganise à son gré le service public auquel le chapitre pourvoit. Ceci, cependant, n'est pas pratiquement exact; si le vote porte sur le chapitre, les détails

1. La jurisprudence a adopté cette distinction. Elle a déclaré illégale la taxe établie sur les théâtres au profit des théâtres officiels par les ordonnances des 15 mai 1815 et 8 décembre 1824 (Rennes, 21 avril 1834; S., 34, 2, 388). En revanche, elle reconnaît la validité des tarifs établis par décret, soit pour des officiers ministériels, comme les courtiers (Req. rej., 23 juillet 1874; S., 74, 1, 441; — Civ. Cass., 14 août 1877; S., 78, 1, 125; — Conseil d'Etat, 7 mai 1897; *Recueil*, p. 350), soit pour des concessionnaires du domaine public, par exemple des corps-morts dans un port (Req. rej., 5 novembre 1883; S., 86, 1, 356).

sont souvent examinés, le chiffre déterminé par l'appréciation portée sur les règlements d'organisation. Les Chambres n'hésitent pas à donner à leurs votes une signification précise. Une réduction contient souvent la demande et même l'obligation qu'un règlement d'organisation soit supprimé. Une augmentation est rarement aussi rigoureuse, pressante et efficace : elle ne met pas l'Administration dans l'impossibilité de marcher et dans la nécessité de se réformer. Dans tous les cas, la responsabilité des ministres, au moins leur responsabilité parlementaire, est en cause dans l'exécution des votes parlementaires; et, quand il s'agit de réductions, la responsabilité criminelle et civile peut être engagée. Il reste vrai que les règlements d'organisation ne sont sérieusement épluchés que s'ils ont des conséquences budgétaires ou administratives importantes.

Ces remarques expliquent pourquoi le Gouvernement conserve encore aujourd'hui le droit de fixer les traitements attachés à un assez grand nombre de fonctions publiques, pour lesquelles la loi ne fixe pas ce point. Pourvu que le Gouvernement reste dans les limites tracées par le budget, il jouit d'une liberté réelle, et les règlements de ce genre ont une assez grande importance.

Le motif des droits exclusifs reconnus au Parlement en matière de finances est dans l'idée, indiscutable sous le régime actuel, que toutes les charges qui atteignent les citoyens doivent être consenties par les représentants des citoyens. Idée qui aurait dû se modifier, mais qui ne s'est pas modifiée en passant des régimes monarchiques au régime républicain où le chef de l'Etat sort du peuple par l'élection. Ce motif a une portée plus large que les impôts, et il autorise à admettre en général que toute charge destinée à grever les citoyens dans leur personne ou dans leurs biens ne peut être établie que par une loi[1].

135. La restriction au pouvoir réglementaire autonome consistant dans l'existence d'une loi sur un sujet déterminé

1. C'est en application de cette idée qu'il a été jugé qu'une ordonnance n'avait pas pu obliger les gardes nationaux à acquérir un uniforme (Crim. Cass., 12 mars 1847 ; S., 47, 1, 738).

donne lieu à des difficultés assez délicates au point de vue juridique.

Son effet général est assez simple : lorsque sur une matière une loi est en vigueur, le règlement autonome est impossible. Le chef de l'État ne peut faire que des règlements complémentaires. En conséquence, il ne peut déroger à une loi existante et toute disposition contraire à une loi est sans force[1]; ni porter atteinte aux droits acquis en vertu des lois[2] et qui subsistent intacts.

Le difficile est de dire à quel signe il est permis de reconnaître qu'une loi existe sur un sujet donné. La question a l'air étrange, on va voir qu'elle n'est pas aussi facile qu'elle le paraît.

Certes, les cas non douteux abondent. Une foule de textes législatifs posent des règles, qui échappent par cela même à la compétence du pouvoir réglementaire. Ils sont si nombreux que les exemples sont inutiles, et je me hâte d'arriver aux cas difficiles.

Les difficultés tiennent pour la plupart à l'impossibilité de définir avec exactitude ce qu'on appelle une matière législative. Le droit en général est matière législative; le droit public en est une aussi, moins étendue; le droit administratif en est encore une, moins étendue encore; la police administrative est un sujet plus restreint; la police du roulage, encore plus restreinte; la police des voitures mécaniques, encore davantage. Et beaucoup d'exemples pourraient être donnés dans lesquels on montrerait de même que le même objet est susceptible d'être considéré, au gré de l'observateur, ou comme une matière séparée ou comme une partie comprise dans une matière plus étendue. S'il est considéré comme une matière spéciale et indépendante, le règlement autonome ne sera exclu que par une loi qui aura formellement statué. S'il est considéré comme une fraction d'un ensemble, pour l'exclure, la loi relative à l'ensemble, aussi vagues que soient ses dispositions, suffira. Comment donc reconnaître et décider si l'objet doit être envisagé et

1. Aix, 28 novembre 1831 ; S., 32, 2, 132.
2. Conseil d'Etat, 2 février 1825 ; S., 25, 2, 354.

traité d'une façon ou de l'autre? Et, si cela est impossible, quelle est la solution de la difficulté?

En certains cas, assez nombreux et fort importants, la difficulté serait levée si le titre sous lequel une loi est promulguée avait la force législative. Ces titres sont souvent assez nets pour définir de façon très précise la portée de la loi et exclure d'autant le règlement : loi sur l'organisation municipale, loi sur les Conseils généraux, loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, et ainsi de suite. Malheureusement, le titre donné à la loi dans le décret de promulgation ou même dans les débats parlementaires ne saurait être considéré comme possédant la force législative. La raison en est claire : le Parlement vote un à un, puis ensemble les articles dont se compose la loi, il ne vote pas sur le titre. Or la force législative n'appartient qu'aux formules votées par les Chambres. D'ailleurs, en nombre de cas, le titre est donné à la loi par le chef de l'État[1].

Le titre de la loi n'ayant pas valeur démonstrative, force est de s'en tenir au contenu. Or, à première vue, il est permis de distinguer deux séries de cas. Certaines lois sont conçues en des termes assez souples pour s'appliquer à des rapports que la civilisation a suscités récemment et qui n'existaient pas encore à la date de la loi ; elle s'appliquera à cette matière, ignorée, mais inconsciemment prévue par le législateur, et le règlement autonome sera impossible, parce que la place est déjà occupée par la loi. Si, dans une loi, certaines dispositions seules sont susceptibles de cette application extensive, elles seules recevront application.

D'autres lois sont conçues en termes tellement précis[2] que leur domaine d'application n'est pas susceptible d'extension par l'effet de la civilisation ; elles excluent par des termes trop nets les rapports qui n'existaient pas à leur date. Elles les abandonnent au règlement autonome.

1. Il faut reconnaître, du reste, que, si le titre effectivement voté par le Parlement faisait partie de la loi, d'autres difficultés surgiraient, ainsi dans le cas, qui n'est pas rare, où le titre ne correspond pas tout à fait au contenu de la loi.

2. Ainsi les lois qui fixent les jours fériés (Civ. rej., 6 juillet 1847; S., 47, 1, 508).

Tous les cas ne rentrent pas dans ces deux catégories. La loi est souvent telle qu'on dirait difficilement si elle est destinée à une application indéfinie ou limitée. Au juge de déterminer dans chaque cas sa signification exacte.

Si, en dernière analyse, un doute sérieux subsiste, il doit tourner au profit de la loi; le règlement n'est licite que si, de toute certitude, il ne rencontre dans la loi aucun obstacle. Cet avantage est dû au Parlement, à la loi, à leur suprématie dans le régime constitutionnel moderne[1]. Telle est la coutume contemporaine. Le règlement autonome, malgré sa fréquence et son importance, n'agit que dans les cas où il est certain d'être maître. En cas de doute, le chef de l'Etat demande une loi au Parlement[2].

136. Une dernière restriction limite l'autonomie du règlement. Œuvre du chef de l'Etat, il n'est concevable qu'en matière administrative, puisque le Président de la République est essentiellement un administrateur. Il va sans dire que l'Administration est ici entendue dans un sens large; elle embrasse tous les services publics, sans en excepter le service de la justice, et plus généralement toutes les matières où s'exerce la part d'autorité publique confiée au chef de l'Etat. En conséquence, le règlement autonome ne se trouvera jamais en matière de droit privé; quand des lacunes considérables se révéleraient dans la loi civile,

1. Ainsi, le règlement n'est pas autorisé à fixer une règle de compétence (Comp. Hauriou, *Précis*, p. 35; — Crim. rej., 21 juin 1833; S., 33, 1, 790), non seulement en matière privée où des textes généraux fixent les attributions contentieuses, mais même en matière administrative; — à accorder un recours contentieux (*Contra :* Caen, 11 janvier 1837; S., 37, 2, 168).

2. On peut signaler cependant l'incident auquel ont donné lieu la création et l'organisation des Conseils du travail par les décrets des 17 septembre 1900 et 2 janvier 1901. Le rapport au Président de la République qui accompagne ces textes, explique que la matière peut paraître réservée à la loi (en Belgique, elle fait l'objet d'une loi), que le décret a été préféré comme plus rapide et plus facile à modifier. Peu convaincus par ces motifs et estimant que le Parlement eût dû être saisi, M. Bérenger et ses collègues saisirent le Sénat (29 mars 1901) d'une proposition de loi dont le texte différait en plusieurs points du texte des décrets. La proposition fut prise en considération le 18 juin. Les électeurs ayant été convoqués pour nommer leurs délégués, M. Bérenger protesta dans une lettre (9 août) adressée au Président du Conseil, et s'étonna que le Gouvernement eût passé outre, malgré l'exercice de l'initiative parlementaire. Les agissements du Gouvernement en ce cas sont assurément contraires aux usages du régime constitutionnel.

quand des rapports nouveaux réclameraient des règles, le pouvoir réglementaire demeurerait incompétent, ces choses se passent dans un domaine qui n'est pas le sien[1]. Il est vrai que le droit privé et le droit public se rejoignent et se confondent presque sur une frontière commune; et c'est ce qui explique les quelques règlements qui se rattachent aux Codes privés. Ces actes, quelque voisins qu'ils soient du droit civil ou commercial, sont réellement administratifs en ce qu'ils ont pour but d'aider au fonctionnement des services publics qui assurent l'application contentieuse du droit privé. On ne niera pas que, sur certains points, la distinction soulève des difficultés, toute classification ou distinction en comporte. Elles ne doivent pas être exagérées. Voici un cas, peut-être le plus significatif, celui où les deux régions semblent vraiment confondues : l'Etat fait des règlements pour les contrats relatifs à son domaine privé. Par eux, aucune dérogation ne saurait être apportée au Code civil; mais des règles peuvent être imposées aux agents de l'Etat pour leur conduite à l'égard de ces contrats, pour les assujettir à des conditions ou des formalités inconnues des particuliers. Les particuliers qui traitent avec l'Etat en subissant le contre-coup en ce qu'ils feront le contrat selon ces règles, ou ne le feront pas du tout. Cependant, on voit bien que ces règlements sont encore sur le terrain administratif, puisqu'ils règlent l'action d'agents administratifs. Il n'importe que des règles semblables, avec le même effet, se trouvent chez une société ou simplement dans une grande exploitation agricole, commerciale ou industrielle.

En revanche, les matières administratives, l'organisation des services publics et de leurs dépendances offrent au règlement autonome un domaine immense, sans cesse grandissant, dans lequel la loi s'est rarement aventurée et l'a laissé libre. Ainsi faut-il lui reconnaître la faculté de prescrire des formalités pour les paiements fait par la Caisse des Dépôts

1. Le chef de l'Etat, qui a l'initiative des lois, peut s'en servir pour les matières de droit privé; mais l'initiative appartient déjà au pouvoir législatif, et, d'autre part, elle ne pose aucune règle.

et Consignations[1], de régler la responsabilité administrative d'un agent[2], de régler la gestion des fabriques[3], d'établir des incompatibilités pour les officiers ministériels[4].

137. Ces restrictions sont, à mon avis, les seules qui limitent le règlement autonome, à cause du régime législatif. La distinction des matières naturellement législatives ou naturellement réglementaires est dépourvue de fondement et même de sens.

Il n'existe aucune tradition certaine et surtout obligatoire qui attribue au Parlement, à la loi la possession exclusive de tels ou tels objets. Les faits saillants sont l'activité croissante du pouvoir législatif et parallèlement la multiplicité et la complexité accrues des rapports sociaux, et ces faits sont difficilement conciliables avec une tradition. Fût-elle démontrée, sa valeur morale, son utilité politique seraient peut-être grandes ; elle aurait sans doute une influence sérieuse sur les agissements respectifs du Parlement et du Président de la République ; elle déterminerait parfois ce dernier à user de son initiative législative au lieu de son pouvoir réglementaire, et, en quelques cas, l'analogie avec des lois existantes a suggéré cette pratique. Presque toujours, la raison est autre ; elle est tirée de la gravité, de la difficulté des questions, des controverses qu'elles suscitent ; le Gouvernement ne veut pas assumer la responsabilité de la règle à formuler. En tout cas, et quelle que soit son influence politique, la tradition ne saurait avoir l'efficacité de rendre nuls les règlements qui n'empiètent pas sur le domaine législatif officiellement reconnu.

A plus forte raison, le règlement a-t-il le pouvoir de déroger à des usages, quelle qu'en soit l'antiquité[5], et de modifier un règlement existant[6].

1. Civ. cass., 18 juillet 1845 ; S., 45, 1, 819.
2. Conseil d'Etat, 12 juin 1885 ; *Recueil*, p. 564. Comp. loi du 24 avril 1833.
3. Req. rej., 15 février 1832 ; S., 33, 1, 122.
4. Riom, 2 avril 1833 ; S., 33, 2, 586.
5. Conseil d'Etat, 10 novembre 1882 ; *Recueil*, p. 865.
6. Cependant, un règlement d'administration publique ne peut pas être modifié par un décret autonome, même avec l'avis du Conseil d'Etat en assemblée générale. Voir pourtant, Req. rej., 11 janvier 1837 ; S., 37, 1, 640. Le règlement d'administration publique est fait en vertu d'une délégation législative ; la même condition est impliquée par tout changement, et, par définition, le règlement autonome ne la remplit pas.

SECTION III

Sanction des règles précédentes

138. Le règlement qui n'observe pas les limites qui viennent d'être indiquées doit être tenu pour nul et sans effet. La nullité est prononcée par le Conseil d'Etat sur un recours qui sera étudié plus loin, reconnue par les tribunaux auxquels l'application du règlement est demandée.

La nullité n'est pas douteuse pour la plupart des régimes qui se sont succédé en France. Il en est autrement pour certaines périodes, dont la plus importante est celle qui comprend le Consulat et le premier Empire.

Entre l'An VIII et 1814, le pouvoir exécutif ne s'est guère soucié des limites qui séparaient la loi et le règlement; un très grand nombre d'actes empiétaient évidemment. La Constitution de l'an VIII organisait avec le Sénat un contrôle de constitutionnalité, unique sanction des limites imposées à tous les pouvoirs. Les tribunaux de tout ordre, ne pouvant exercer les attributions du Sénat, devaient tenir pour valable un décret que le Sénat n'avait pas annulé, quels qu'en fussent les vices[1]. Il n'y a même pas à distinguer entre le temps où le Tribunat, chargé de dénoncer l'inconstitutionnalité, existait, et le temps où il n'existait plus; le Tribunat disparu, une pétition pouvait saisir le Sénat. Cependant, les décrets-lois ne sont valables que s'ils sont entrés en vigueur avant la chute du régime impérial, avant la suppression du

1. La jurisprudence n'a jamais varié sur ce point (Civ. cass., 23 floréal an X; S., 2, 1, 105; — Crim. cass., 27 mai 1819; S., 19, 1, 347; 3 février 1820; S., 20, 51, 185; — Civ. rej., 18 janvier 1821; S., 22, 1, 57; — Crim. rej., 3 octobre 1822; S., 22, 1, 394; — Crim. cass., 23 décembre 1823; S., 24, 1, 184; — Civ. cass., 13 février 1827; S., 27, 1, 417; — Crim. rej., 6 juillet 1827; S., 27, 1, 465; — Crim. cass., 3 mai 1834; S., 34, 1, 576; 17 novembre 1840; S., 40, 1, 972; — Crim. cass., 24 mai 1843; S., 43, 1, 680; — Crim. cass., 7 juin 1833; S., 33, 1, 512; — Crim. rej., 11 avril 1835; S., 35, 1, 246; — 24 novembre 1838; S., 39, 1, 223; — Conseil d'Etat, 23 juillet 1838, *Recueil*, t. VII, p. 157; — 31 mars 1848; *Recueil*, p. 157). — On remarquera cependant que certains arrêts ont soin de dire que le décret-loi a été ultérieurement confirmé par une loi (Crim. rej., 1er septembre 1831; S., 31, 1, 353; — Orléans, 7 janvier 1852; S., 52, 1, 673), ou n'est pas

Sénat et du contrôle qu'il exerçait[1]. Ils ont été abrogés par les Constitutions édictant des règles contraires à leurs dispositions, notamment par la Charte de 1814[2]. Il en est de même des décrets rendus sous l'empire de la Constitution du 14 janvier 1852 et contenant un empiétement[3].

Le législateur adopte implicitement ces décisions et traite les décrets-lois comme des lois. Il les abroge[4], les modifie[5], les confirme[6], les complète[7].

139. Cette doctrine crée une difficulté : tous les décrets impériaux, tous les arrêtés consulaires ne sont pas semblables aux lois; comment faire la distinction qui, pour modifier les uns, appelle une loi, et, pour les autres, se contente d'un décret présidentiel? Une loi est nécessaire pour un décret-loi, et un décret-loi est un décret qui empiète. Il faut examiner si l'acte consulaire, présidentiel ou impérial contient ou nom un empiétement sur une loi[8]. Quelques lois tranchent expressément la question[9].

140. Au reste, la nullité des décrets qui empiètent peut être effacée par la loi. A cet effet, la loi emploie deux procédés différents. Tantôt elle s'approprie les dispositions règlementaires, elle en fait des dispositions législatives dans tous les sens du mot, et e règlement cesse d'exister. Tantôt elle valide par une déclaration expresse les règlements entachés de nullité. Ils gardent alors leur caractère, et ac-

contraire à la Constitution existante au jour où son application est demandée (Crim. Cass., 27 mai 1819; S., 19, 1, 347; — 26 avril 1828; S., 28, 1, 333; — Req. rej., 17 novembre 1840, S., 40, 1, 972). — Cette jurisprudence a été vigoureusement critiquée, notamment par Hello, *du Régime constitutionnel*, 3e éd., 1849, p. 289 et s.

1. Crim. rej., 12 juillet 1844; S., 44, 1, 855.

2. Req. rej., 23 janvier et 25 juin 1817; S., 18, 1, 22 et 335; — Crim. cass., 3 février 1820; S., 20, 1, 185; — 21 mai 1847; S., 47, 1, 465; — 29 août 1851; S., 51, 1, 790.

3. Comp. Conseil d'Etat, 27 mai 1863; *Recueil*, 470.

4. Loi du 24 décembre 1897, art. 7.

5. Loi du 1er avril 1898, art. 39.

6. Loi du 20 juillet 1897, art. 5.

7. Loi du 30 novembre 1896, art. 1.

8. Comp. Crim. cass., 23 février 1877; S., 77, 1, 482; — Req. rej., 9 mai 1877; S., 78, 1, 110; — Beudant, *Cours de droit civil français*, t. I, n° 37, p. 43; — Conseil d'Etat, 30 juillet 1880; *Recueil*, p. 703; — 13 février 1827; S., 27, 1, 417.

9. La loi du 30 décembre 1894 (art. 14) ordonne la revision du décret du 18 juin 1811, par un réglement d'administration publique.

quièrent simplement la force obligatoire qui leur manquait[1]. L'effet de la loi est alors équivalent à une délégation du pouvoir législatif, et, à moins de déclaration contraire, cette délégation n'est pas à considérer comme épuisée par l'acte ainsi validé ; elle permet au pouvoir exécutif de procéder sur la matière visée par voie réglementaire.

141. Les décrets contraires aux lois constituent évidemment une faute commise par le Gouvernement, faute dont les ministres, en contresignant le décret, se sont rendus responsables au lieu du Président de la République[2]. On conçoit à cet égard que le ministre soit pénalement responsable, si le décret contenait les éléments d'une infraction, par exemple d'une atteinte à la liberté individuelle ; civilement responsable, envers les particuliers qui ont souffert un dommage illégal, ainsi par la perception d'une taxe établie par décret. C'est la responsabilité politique qui, à cause de son étendue et de sa souplesse, est, théoriquement surtout, susceptible des plus fréquentes applications. On conviendra cependant que, dans les usages parlementaires contemporains, les cabinets ont peu à craindre les conséquences d'une faute consistant simplement en un règlement illégal. C'est la politique, plus que la législation et l'administration, qui influe sur l'existence des cabinets.

Au reste, le Parlement est toujours maître d'effacer la faute, non seulement en transformant le règlement en loi, mais aussi en donnant au Gouvernement une approbation spéciale, ou générale, ou même simplement implicite[3].

1. L'exception d'illégalité ne peut donc plus être proposée ni examinée (Ch. r. cass., 29 mars 1847 ; S., 47, 1, 264 ; — Civ. Cass., 29 novembre 1842 ; S., 43, 1, 447).

2. Cependant, il n'est pas absolument certain qu'un décret ne puisse constituer le crime de haute trahison, dont le Président de la République serait responsable malgré le contreseing ministériel.

3. La pratique parlementaire française a renoncé au bill d'indemnité, qui, en Angleterre et ailleurs, efface les fautes gouvernementales (Voir surtout Todd, p. 256-259).

CHAPITRE VI

LE RÈGLEMENT DANS L'ÉTAT

II. — Le Président de la République

3° La forme des règlements

142. L'initiative du règlement présidentiel semble devoir toujours appartenir au Gouvernement. D'ordinaire, elle prend naissance dans les bureaux d'un ministère, soit en vertu de la spontanéité reconnue à ces organes, soit sur l'invitation du Parlement, soit sur la demande d'un agent, d'une collectivité, d'un particulier.

En quelques cas cependant, les textes réservent à des corps désignés ou aux intéressés la faculté de mettre en mouvement le pouvoir réglementaire. Cette restriction à la liberté du Gouvernement ne saurait être admise sans une disposition absolument précise[1].

143. L'élaboration du règlement n'est soumise[2] à aucune

1. Tel n'est pas le cas d'un article assez mal rédigé, l'article 8 dans la loi du 30 janvier 1893 : « ... Toutefois, *sur la demande des Chambres de commerce ou des intéressés*, et après une instruction faite dans les formes ordinaires, des règlements d'administration publique détermineront les améliorations qu'il y aura lieu d'apporter aux règlements actuels dans l'intérêt de la navigation. La loi semble dire, mais ne veut pas dire qu'aucune modification aux règlements sur la navigation ne peut être faite spontanément par le Gouvernement.

2. En Belgique, les arrêtés royaux doivent être rédigés en français et en flamand; les deux textes sont imprimés au *Moniteur* en regard l'un de l'autre (loi du 18 avril 1898, art. 5).

procédure obligatoire. Seuls des usages, que la loi adopte quelquefois[1], méritent d'être signalés brièvement.

Le texte du règlement est demandé par le ministre aux personnes qu'il juge aptes à l'établir convenablement : à ses bureaux d'ordinaire, à ses agents subalternes, aux conseils qui l'assistent, au Conseil d'État ou à une de ses sections, voire à des fonctionnaires, à des corps étrangers à son département ou à l'administration de l'État, à une commission spécialement nommée[2], à des particuliers même.

Si la matière intéresse deux ou plusieurs ministres, surtout si leurs rapports sont exigés, ils se mettent d'accord.

144. Dans cette procédure, le seul point qui offre à la fois des règles précises et un intérêt juridique est le fait des consultations demandées au sujet du règlement.

La consultation la plus fréquente, la plus pratique, est celle du Conseil d'État.

Le règlement d'administration publique doit être pris, on le sait, avec l'avis du Conseil d'Etat. Le moment de cette consultation n'est pas précisé; elle aura lieu, au gré du Gouvernement, soit avant toute rédaction, et alors le Conseil sera peut-être prié de fournir lui-même le texte, soit à la veille de la promulgation, soit à tout autre moment jugé opportun. L'essentiel, c'est que le Conseil soit consulté, et cela est tellement essentiel que l'absence de consultation serait tenue par une irrégularité grave, qui devrait entraîner l'annulation du décret par le Conseil d'État et autoriser les tribunaux à en refuser l'application[3].

Il est non moins essentiel, et sous les mêmes conséquences, que l'avis soit donné par l'assemblée générale du Conseil

1. Le texte cité à la note précédente exige une instruction faite dans les formes ordinaires, c'est-à-dire selon la circulaire ministérielle du 20 août 1825. La loi du 8 avril 1898 (art. 21) exige une enquête et une instruction selon des formes à déterminer par un règlement d'administration publique. — L'article 31 de la même loi exige une enquête. La loi du 30 janvier 1893 (art. 4) exige une enquête pour un règlement d'administration publique. La nullité du décret est la sanction naturelle de la violation de ces règles.

2. Ainsi pour les règlements d'administration publique qui ont complété la loi du 1er juillet 1901 sur les associations.

3. Req. rej., 4 avril 1887; D., 88, 1, 406; — Crim. cass., 14 juin 1844; S., 44, 1, 608.

d'État. L'avis d'une section ou de plusieurs sections réunies ou séparées ou même de toutes les sections successivement ne suffirait pas; le décret n'en serait pas moins irrégulier[1]. La section spéciale prépare l'affaire dans tous les cas; elle est quelquefois chargée de préparer le texte du règlement demandé par le chef de l'État; l'avis officiel émane toujours de l'assemblée générale. Il en est de même pour toute modification apportée à un règlement d'administration publique[2].

L'avis du Conseil est susceptible de formes diverses, depuis l'approbation ou la désapprobation en bloc, avec des motifs plus ou moins développés, jusqu'à la proposition d'un texte complètement rédigé, en passant par l'indication de modifications plus ou moins importantes. Toutefois, le Conseil d'État ne se croit pas *de plano* autorisé à proposer un texte à la place de celui qui lui a été soumis, et attend que le Gouvernement l'y invite.

Dans tous les cas, le Président de la République est libre de suivre ou rejeter les avis du Conseil d'État, d'adopter ou d'écarter le texte élaboré à sa demande, les corrections proposées à son projet. Il n'est pas tenu de dire pourquoi il ne tient aucun compte des avis du Conseil et d'expliquer ses motifs; pas même de dire qu'il s'en éloigne ni dans quelle mesure. Sa liberté se justifie aisément : le Gouvernement doit avoir la liberté de ses décisions et la responsabilité de ses actes; l'une et l'autre disparaîtraient si l'avis du Conseil était obligatoire. Cependant, il ne serait pas mauvais, sinon que le chef de l'État donnât les motifs de sa détermination, ce qui ne serait guère conforme au rôle subordonné et consultatif du Conseil d'État[3], du moins qu'il avertît le peuple, par une déclaration insérée dans le décret même, qu'il n'a pas suivi les conseils reçus. Sa liberté n'en serait pas sensiblement diminuée, et sa responsabilité, le cas échéant, serait plus évidente.

Lorsqu'un décret doit être rendu en Conseil d'État, la

1. Voir cependant Crim. rej., 27 janvier 1876; S., 76, 1, 191.
2. Conseil d'Etat, 30 mai 1884; *Recueil*, p. 469.
3. Comp., pour les ordonnances et décrets rendus en matière contentieuse, la loi du 19 juillet 1845 (art. 24) et le décret du 25 janvier 1852 (art. 24).

consultation de la section compétente est seule nécessaire, à moins que la loi n'exige l'avis de l'assemblée générale, à moins que l'affaire n'intéresse plusieurs sections qui seront consultées séparément ou ensemble, à moins que l'assemblée générale ne soit réclamée en vertu de la disposition finale du décret du 3 avril 1886. Parfois, les textes réclament l'avis d'une[1] ou de plusieurs sections.

Dans tous les cas, le Président de la République est libre à l'égard des avis du Conseil. Seule la consultation est obligatoire, sous les mêmes sanctions d'annulation par le Conseil d'État et d'exception d'illégalité.

Quant aux décrets ordinaires, spontanés ou rendus en vertu de textes déterminés, la consultation du Conseil d'État est, à moins d'indication contraire, facultative. Le Gouvernement y a souvent recours, avec raison, car il trouverait difficilement un collaborateur aussi compétent et aussi discret; et il lui demande soit une opinion sur un texte déjà rédigé, soit un projet de règlement. Chaque section est saisie des demandes selon leur nature; plusieurs sections peuvent être consultées réunies ou séparées[2]; et enfin l'assemblée générale peut être appelée à siéger, selon le droit commun. Bien entendu, le règlement ne devient pas pour cela un règlement d'administration publique, il n'en a pas les pouvoirs et n'est pas assujetti aux mêmes obligations; la nullité pour omission de la consultation est, par hypothèse, inconcevable, comme la nullité tenant à ce que l'avis émane d'une section au lieu de l'assemblée ou inversement.

145. La consultation du Conseil d'État n'est pas la seule qui puisse ou doive être prise. Il existe auprès des différents ministères une foule[3] de Conseils supérieurs, de Comités consultatifs, de Comités techniques, etc., créés pour fournir aux ministres le secours de leurs avis. En outre, il existe,

1. Décret du 8 août 1892, art. 5.
2. Le décret du 30 janvier 1809 est fait avec l'avis des sections de législation, justice, affaires étrangères, finances, postes et télégraphes, guerre, marine et colonies.
3. La liste en est trop longue pour être donnée. On en compte plus de vingt auprès du ministre de la Guerre, une vingtaine à la Marine, une quinzaine à l'Agriculture, autant au Commerce, aux Travaux publics, etc.

dispersées plus ou moins régulièrement sur le territoire, des assemblées administratives (Conseils généraux, Conseils d'arrondissement, Conseils municipaux), des institutions commerciales (Chambres de commerce), industrielles (Chambres consultatives des arts et manufactures), agricoles (Chambres d'agriculture), scientifiques (Institut, Conseils des Universités), dont les avis sont souvent bons à prendre et même à suivre. Un grand nombre de textes, surtout de textes récents veulent que les règlements présidentiels soient rendus après la consultation d'un ou plusieurs de ces corps[1]. Dans leur sein, une section ou commission permanente est aussi appelée à des consultations obligatoires[2]. Quelquefois même, c'est un particulier qui doit être entendu dans ses observations ou propositions[3]. La condition est indiquée pour les règlements d'administration publique[4] comme pour les décrets ordinaires; elle se rencontre dans des lois, des décrets de toute espèce.

Lorsque la consultation est requise par une loi, elle est indispensable; le règlement fait sans elle devrait être annulé par le Conseil d'Etat et repoussé par les tribunaux comme illégal.

La solution est moins évidente quand la consultation est exigée par un décret. Elle est identique cependant. Le chef de l'Etat a manqué à une obligation certaine, bien que créée par lui-même; et, s'il pouvait déroger au décret qui le contient, il ne l'a pas fait[5].

L'avis sollicité n'est pas obligatoire[6], sauf exception[7].

1. Voir, par exemple : pour le Conseil supérieur de la guerre : décret du 12 mai 1888, art. 2 ; — pour la Commission militaire supérieure des chemins de fer : loi du 28 décembre 1888; — pour le Conseil supérieur de l'instruction publique, loi du 27 février 1880, art. 5; — pour les Chambres de commerce : loi du 9 avril 1898, art. 12; — etc.

2. Ainsi pour la section permanente du Conseil supérieur de l'instruction publique, loi du 27 février 1880, art. 4; — pour la section permanente du Conseil supérieur des sociétés de secours mutuels, loi du 1er avril 1898, art. 35.

3. Ainsi, le concessionnaire d'un chemin de fer (loi du 15 juillet 1840, art. 10).

4. Voir, par exemple, loi du 11 janvier 1892, art. 1, § 3; loi du 2 novembre 1892, art. 30.

5. Il en est de même du cas, plus rare, où la consultation du Conseil d'Etat est requise par un décret.

6. La Constitution du 14 janvier 1852 (art. 12) voulait que tout décret proclamant l'état de siège fût communiqué au Sénat; cette exigence n'était pas considérée comme sanctionnée par la nullité (Crim. cass., 6 février 1874; S., 74, 1, 281).

7. Voir, par exemple, la loi du 21 avril 1898, art. 17.

La mention de la consultation dans le préambule du décret est quelquefois obligatoire[1].

146. Beaucoup de textes récents exigent que le règlement soit fait sur le rapport d'un[2] ou de plusieurs[3] ministres, sur la proposition d'un[4] ou de plusieurs[5] ministres. Les formules de ce genre n'ont pas une grande signification pratique; elles rappellent que telle matière intéresse un ou plusieurs ministères, que le régime parlementaire réserve aux ministres l'initiative et la préparation des actes présidentiels. Elles ne créent pas une formalité obligatoire.

Il en est autrement des textes qui réclament l'avis du Conseil des ministres[6], l'avis d'un ou plusieurs ministres[7] autres que le ministre compétent. Quelquefois[8], l'avis doit être conforme.

147. La forme extérieure des règlements présidentiels ne présente qu'un petit nombre de traits remarquables. Comme tous les décrets, ils visent habituellement les textes législatifs auxquels ils se rattachent. Ici deux remarques : les règlements d'administration publique visent avec une précision particulière les textes qui les autorisent ou les prescrivent; ils ne se contentent pas de rappeler la loi, ils désignent les articles, et quelquefois en résument les dispositions; même, pendant quelque temps, le préambule transcrivait mot pour mot les textes législatifs en vertu desquels le règlement d'administration publique était fait, et aujourd'hui encore ce procédé est employé de temps en temps[9]. Il est excellent et son abandon est regrettable; il met en quelque sorte sous les yeux de tous la délégation

1. Voir, par exemple, le décret du 11 mai 1880, art. 8.
2. Voir, par exemple, le décret du 2 janvier 1896.
3. Lois des 24 mai 1899, art. 1; 21 avril 1898, art. 17.
4. Loi du 13 avril 1895, art. 2.
5. Lois des 20 juillet 1895, art. 5; 19 juillet 1890, art. 2.
6. Décrets des 25 février 1893, art. 44; 5 mars 1899.
7. Loi du 30 janvier 1893, art. 11.
8. Lois des 13 avril 1895, art. 2; 7 juillet 1900, art. 11.
9. Des deux règlements d'administration publique (16 août 1901) rendus sur la loi du 1er juillet 1901, l'un transcrit l'article 20, qui vise toutes les mesures d'exécution, l'autre cite seulement l'article 18, qui vise des points spéciaux. Quelquefois, le préambule résume la disposition législative (décret du 21 juin 1890).

et son accomplissement[1] et assure un plus exact contrôle de la légalité; — d'autre part, les règlements spontanés qui n'exécutent aucune loi ne visent naturellement aucun texte législatif, du moins aucun texte précis.

Quelquefois, le préambule du règlement en expose les motifs. Aujourd'hui, ce procédé est d'un emploi très rare[2]; lorsque le Gouvernement juge à propos de communiquer au public les motifs de ses décisions, le ministre compétent (ou les ministres intéressés) les développe dans un rapport adressé au Président de la République et inséré au *Journal officiel* en même temps que les décrets. Il va sans dire que les motifs, quelle qu'en soit la forme, ne participent pas à la nature et à la force obligatoire du règlement.

Le préambule contient, en outre, mention des consultations qui ont été prises. La mention que le Conseil d'Etat a été consulté est considérée comme absolument nécessaire pour les règlements d'administration publique, à tel point que l'omission devrait amener l'annulation par le Conseil d'Etat et fonder l'exception d'illégalité. Rigueur excessive à mon avis, car les garanties désirées par la loi consistent dans la consultation même; la mention de la formalité accomplie n'ajoute rien, l'absence de la mention ne retranche rien à ces garanties[3]. Pour les décrets autres que les règlements d'administration publique, la même rigueur n'est plus observée. Quand la consultation est exigée par un décret présidentiel, la sanction rigoureuse est acceptée ou rejetée, selon que le décret est ou n'est pas un règlement d'administration publique. Elle me paraît excessive dans tous les cas.

La mention, quand elle est donnée, constitue une preuve irrécusable que la consultation a eu lieu; aucune autorité, spécialement aucun tribunal ne serait admis à contester le fait, à accueillir l'offre d'une preuve contraire[4]. Il n'importe

1. C'est évidemment dans ce but que le décret du 17 août 1792, dont les articles 1 et 2 autorisent le pouvoir exécutif à faire des règlements provisoires, exige (art. 51) que son texte soit transcrit en tête de ces règlements.
2. Voir cependant les décrets des 3 juillet 1897, 12 avril 1893, etc.
3. Crim. rej., 5 juillet 1834; S., 35, 1, 138.
4. *Contra :* Conseil d'Etat, 6 janvier 1888; *Recueil*, p. 2.

à cet égard que le décret soit un règlement d'administration publique, un décret en Conseil d'Etat, un décret simple.

La mention que le Conseil d'Etat a été entendu se trouve en effet assez souvent dans le préambule de décrets pour lesquels la formalité n'était pas obligatoire. Le Gouvernement a souvent et spontanément recours au Conseil d'Etat, et d'ordinaire il signale le fait [1].

Dans l'usage, les autres consultations obligatoires ou même facultatives sont mentionnées aussi. Certains textes [2] rendent la mention obligatoire. Les solutions qui précèdent doivent être étendues aux avis nécessaires ou facultatifs autres que ceux du Conseil d'Etat.

Suivant leur nombre et leur étendue, les articles sont groupés en chapitres et en titres, comme les lois. On sait que certains règlements sont extrêmement longs et sont comparables à nos Codes.

Les règlements sont divisés en articles.

Ils se terminent d'ordinaire par une disposition qui charge tel ou tels ministres de leur exécution. Ils sont contresignés, comme tous les actes du chef de l'Etat; le contreseing est donné par le ministre compétent ; si la matière touche plusieurs départements ministériels, tous les ministres intéressés donnent leur signature [3].

Ils sont datés et signés. La signature est indispensable [4].

148. Les règlements ne sont pas codifiés, et ne sont pas recueillis à part. L'ordonnance du 20 août 1824 institua une commission chargée de colliger et de classer les lois et règlements administratifs en vigueur ; malgré l'échec de cette tentative, l'ordonnance du 18 septembre 1839 (art. 17) chargea le Comité de Législation du Conseil d'Etat de continuer les travaux de la commission. Elle n'a pas été plus heureuse.

1. Aussi la mention en question ne constitue-t-elle pas un signe assuré que le décret qui la porte est un règlement d'administration publique.
2. Voir, par exemple, le décret du 11 mai 1880, art. 8.
3. En Italie, le Garde des Sceaux doit viser les règlements royaux.
4. Conseil d'Etat, 29 janvier 1823 ; S., 24, 2, 137 ; *Recueil*, t. III, p. 14. Cependant, on tient pour suffisante la signature que Louis XVIII avait coutume de donner à un bordereau énumérant les ordonnances sans rapporter leur texte (juge de paix Versailles, 29 novembre 1847 ; D., 48, 3, 12).

CHAPITRE VII

LE RÈGLEMENT DANS L'ÉTAT

II. — Le Président de la République

4° La publication des règlements

149. Tout commandement de la puissance publique doit être porté à la connaissance des personnes qu'il concerne : leur obéissance n'est raisonnablement exigée qu'à ce prix[1].

Lorsque le commandement est une règle impersonnelle, loi ou règlement, une notification individuelle n'est guère concevable, à moins que la règle ne soit applicable à une catégorie très petite et pendant un temps très court. En général, la règle s'adresse à des personnes très nombreuses, qui entrent successivement dans le rapport juridique considéré, auxquelles il est difficile et même impossible de la notifier spécialement.

La règle est portée à la connaissance des intéressés par des procédés officiels, auxquels la loi attache l'effet d'une double présomption : leur emploi régulier fait réputer la règle connue de tous, sans preuve contraire possible ; — leur omission est cause que la règle, même publiée autrement, n'est pas réputée connue.

1. Le principe est si absolu qu'il a été appliqué même aux ordres de service de la garde nationale (Crim. cass., 18 avril 1835 ; S., 35, 1, 971). Voir cependant Conseil d'Etat, 17 juin 1818 ; *Recueil*, t. II, p. 366.

150. Avant le décret du 5 novembre 1870[1], les mêmes règles régissaient la publication des lois et des règlements du chef de l'État.

La loi du 12 vendémiaire an IV (art. 1) prescrit l'insertion au *Bulletin des lois* des proclamations et arrêtés du Directoire comme des lois; cependant, l'article 12, relatif à l'entrée en vigueur, ne parle que des lois.

L'avis du Conseil d'État du 25 prairial an XIII décide « que les décrets impériaux insérés au *Bulletin des lois* sont obligatoires dans chaque département du jour auquel le *Bulletin* a été distribué au chef-lieu, conformément à l'article 12 de la loi du 12 vendémiaire an IV; et que, quant à ceux qui ne sont point insérés au *Bulletin* ou qui n'y sont insérés que par leur titre, ils sont obligatoires du jour qu'il en est donné connaissance aux personnes qu'ils concernent par publication, affiche, notification ou signification, ou envois faits ou ordonnés par les fonctionnaires publics chargés de l'exécution ». Selon l'opinion générale, ces derniers étaient des actes individuels, et l'insertion au *Bulletin* était nécessaire pour les actes d'intérêt général[2].

L'ordonnance du 27 novembre 1816 applique aux lois et ordonnances le même régime[3], qui est, sauf la faculté d'avancer la mise en application, celui du Code civil (art. 1).

Jusqu'au 5 novembre 1870, l'insertion au *Bulletin des lois* fut le seul mode régulier pour la publication des règlements faits par le chef de l'État[4].

151. Le décret des 5-11 novembre 1870 prescrit, pour la promulgation des décrets comme des lois, l'insertion au *Journal officiel de la République française* « lequel, à cet égard, remplacera le *Bulletin des lois* ». Cependant, « le

1. Voir en sens divers : Bouchené-Lefer, *Droit public et administratif français*, t. III, p. 536; — Foucart, *Eléments de droit public et administratif*, t. I, p. 111, n° 101; — Trolley, *Cours de droit administratif*, t. I, p. 177, n° 138; — Vivien, *Etudes administratives*, t. I, p. 314; — Aubry et Rau, *Cours de droit civil français*, 5e éd., § 27, t. I, p. 93; — Demolombe, *Traité de la publication des lois*, t. I, p. 24, n° 26.

2. Crim. rej., 13 juillet 1855; S., 55, 1, 620; — Civ. cass., 27 août 1856; S., 57, 1, 577. Comp. Conseil d'Etat, 30 mars 1867; *Recueil*, p. 318.

3. Crim. cass., 6 février 1874; S., 74, 1, 281.

4. Civ. cass., 21 juin 1843; S., 43, 1, 645; — 4 août 1845; S., 45, 1, 716.

Bulletin des lois continuera à être publié et l'insertion qui y sera faite des actes non insérés au *Journal officiel* en opérera promulgation » (art. 1).

L'insertion dans un recueil officiel, telle est la formalité qui assure aux règlements présidentiels l'effet de la double présomption signalée plus haut. Elle n'est peut-être pas satisfaisante, et on l'a remarqué quelquefois[1] : elle suppose que tous les citoyens prennent connaissance du *Journal officiel* ou du *Bulletin des lois :* en réalité, très peu de personnes se livrent à cette lecture[2]; toutefois, l'objection ne doit pas être tenue pour trop grave. Si les particuliers ne font pas des recueils officiels une lecture régulière, les journaux ont soin de signaler les actes principaux qui y sont contenus et appellent l'attention de leurs lecteurs, qui sont aujourd'hui extrêmement nombreux; souvent ils en donnent le texte[3]. De son côté, l'autorité administrative, l'autorité municipale, spontanément ou sur invitation, publie les actes importants (loi du 5 avril 1884, art. 92 et 94); au reste, le décret du 31 décembre 1884 (art. 2) ordonne que le *Journal officiel*, édition des communes, « contenant les lois, décrets et instructions du Gouvernement, reproduits textuellement ou par analyse », sera affiché « dans chaque commune au lieu le plus apparent »; et l'abonnement à cette publication officielle, dont le prix est fixé à 4 francs par le décret du 31 décembre 1884 (art. 3), est obligatoire pour les communes (loi du 5 avril 1884, art. 136, 2°). On voit que l'insertion au *Journal officiel* ou au *Bulletin des lois* est complétée par de nombreuses mesures qui assurent aux actes officiels une publicité réelle.

1. Voir notamment Dejamme, n° 94 (*Revue générale d'administration*, 1893, III, 166.

2. Aussi, plusieurs lois particulières, désirant obtenir une publicité effective, exigent-elles d'autres mesures, et surtout l'affichage dans des lieux bien choisis.

3. D'après la loi du 9 juin 1819 (art. 8), l'autorité publique avait le droit d'obliger tout journal à insérer le texte d'un acte officiel, et cette obligation était sanctionnée par une amende correctionnelle (art. 12). — Outre la presse politique, il existe une nombreuse et importante presse juridique qui reproduit un grand nombre d'actes officiels. — Ces actes peuvent, en effet, être reproduits dès leur publication officielle (décret du 6 juillet 1810, art. 1-2; ordonnance du 12 janvier 1820, art. 3).

aussi grande qu'elle peut être donnée, et dont on trouverait difficilement l'équivalent, même dans les anciens usages[1]. Il faut convenir cependant que ces mesures ne sont pas toutes officielles, qu'elles n'émanent pas de la loi, et que, aux yeux de celle-ci, la publication résulte d'une formalité, l'insertion[2].

Cette formalité est indispensable : tout décret auquel elle manque est sans force obligatoire. Le décret du 5 novembre 1870 déclare, en effet (art. 1), que la promulgation des décrets comme des lois résulte de leur insertion soit au *Journal officiel*, soit au *Bulletin des lois*. Or, sans promulgation, une règle, législative ou réglementaire, ne saurait devenir obligatoire. Des affiches ne suffiraient pas[3], ni la simple notoriété publique[4], pour qu'un décret non inséré aux recueils officiels fût obligatoire. On ne se contenterait pas de l'insertion dans un des bulletins officiels[5] publiés par les ministères[6], ni du visa dans un autre acte officiel dûment publié[7].

L'insertion aux recueils officiels est indispensable même

1. La publication à son de caisse ou de trompe, expressément permise par les lois des 22 juillet 1791 (art. 46) et 12 vendémiaire an IV (art. 11), par l'arrêté des Consuls du 12 thermidor an VIII (art. 2), est encore possible aujourd'hui. Non seulement la loi peut en ordonner l'emploi, mais il appartient à l'autorité municipale, dans les communes où elle est encore usitée, de s'en servir pour les actes officiels qu'elle est chargée de publier.

2. Les recueils officiels existent à peu près partout (*Moniteur* en Belgique, *Gazzetta uffiziale* en Italie, *Reichsgesetzblatt* en Allemagne, *London Gazette* en Angleterre, etc.). Selon une loi anglaise (60-61 Victoria, c. 43, a. 1), une autorité réglementaire (commission des manœuvres militaires) a le choix du mode de publicité. — En Belgique, l'insertion est réglée par la loi du 18 avril 1898, art. 5 et 6.

3. *Contra :* Baudry et Houques-Fourcade, t. I, n° 107, p. 78 ; — Huc, t. V, n° 42, p. 51.

4. Comp. Conseil d'Etat, 26 décembre 1813 ; S., 14, 2, 326. La jurisprudence admet la pleine efficacité des décrets proclamant l'état de siège, pourvu qu'ils aient reçu dans la région intéressée une publicité suffisante, quand même la forme de la publication ne serait pas indiquée (Conseil d'Etat, 24 décembre 1875 ; *Recueil*, p. 106 ; S., 77, 2, 343 ; — Conseil d'Etat, 5 juin 1874 ; *Recueil*, p. 515 ; — Crim cass., 6 février 1874 ; S., 74, 1, 681 ; — Ch. r. cass., 22 juin 1874 ; S., 74, 1, 336).

5. Leur caractère officiel est reconnu par des règlements (Voir, par exemple, ordonnance du 31 décembre 1830). Ils existent aussi à l'étranger, en Angleterre notamment.

6. Voir cependant la loi du 28 avril 1832, art. 22.

7. Crim. rej., 16 mai 1895 ; S., 96, 1, 62 ; — Crim. cass., 31 janvier 1857 ; S., 57, 1, 305.

pour un règlement destiné à s'appliquer sur une portion limitée du territoire, dans un port[1] par exemple ou dans une commune. La notification au préfet ou au maire de la région intéressée ne suffirait pas, ni la mention ou même la transcription dans un acte officiel[2], arrêté préfectoral ou municipal, qui aurait reçu une publicité régulière, autre nécessairement que l'insertion au *Journal officiel* ou au *Bulletin des lois*. La simple mention du règlement dans une loi dûment publiée n'équivaudrait pas à l'insertion ; il en serait autrement si le texte était transcrit.

Cependant, l'insertion aux recueils officiels n'est nécessaire que pour les règlements applicables directement au public, c'est-à-dire aux particuliers ou à une catégorie de particuliers. C'est pour les particuliers qu'a été établie la double présomption indiquée ci-dessus ; c'est pour eux, par conséquent, qu'est exigée l'insertion qui fonde la présomption. Un règlement qui a pour objet exclusif ou principal le fonctionnement intérieur d'un service public, qui réclame seulement le concours des fonctionnaires, n'a pas besoin d'être inséré soit au *Journal officiel*, soit au *Bulletin des lois*[3]. Il suffit qu'il soit porté à la connaissance des fonctionnaires : il n'importe que la communication soit faite par un procédé ou par un autre. Par exemple, l'insertion dans le bulletin officiel que les ministères ont pris l'habitude de publier et d'envoyer à leurs agents principaux constitue la publicité suffisante pour que l'obéissance soit imposée aux fonctionnaires. Il est vrai que la sanction n'est jamais, en ce cas, que disciplinaire.

En revanche, le règlement pour le service intérieur n'a pas besoin, pour devenir exécutoire à l'égard du fonctionnaire, d'une communication spéciale, de l'insertion au bulletin du ministère. S'il a été inséré au *Journal officiel* ou au *Bulletin des lois* la présomption de notoriété lui est acquise à l'égard des fonctionnaires comme des particuliers.

1. Civ. Cass., 21 juin 1843 : S., 43, 1, 645 ; — 4 août 1845 ; S., 45, 1, 716.
2. Voir cependant Angers, 25 juillet 1861 ; S., 62, 2, 269 : est tenue pour publiée une ordonnance insérée par extraits au *Bulletin des lois*, insérée intégralement au *Bulletin administratif de la Préfecture* et dans la partie supplémentaire du *Bulletin des Lois*.
3. Comp., pour les ordonnances administratives, Laband, t. II, p. 546, § 67.

Au reste, les usages sont sur tous ces points assez satisfaisants. Le *Journal officiel*, le plus connu des recueils officiels, insère une très grande quantité d'actes et n'exclut que très rarement même les règlements de service intérieur. Les rapports continuels du public avec les services de l'Etat sont cause que le public est presque toujours intéressé à connaître ces règlements. Ils intéressent encore les hommes qui songent aux carrières administratives et ont besoin de se renseigner sur les avantages et les obligations qu'elles comportent. En même temps, les ministres et chefs de service ont souvent la précaution d'adresser à leurs subordonnés le texte des règlements qu'ils sont chargés d'appliquer.

152. Tandis que les lois doivent être promulguées dans un délai assez bref à compter de leur vote[1], aucun délai, n'est assigné pour la promulgation d'un règlement présidentiel. La détermination sur ce point serait illusoire[2], le chef de l'Etat pouvant toujours changer la date. En pratique le délai entre la signature et l'insertion est très court.

Un délai se trouve implicitement indiqué par la loi quand elle ordonne que le règlement serait fait dans telle période; délai qui court, non de la signature, mais de l'entrée en vigueur de la loi.

153. Le règlement inséré au *Journal officiel* devient obligatoire, « à Paris, un jour franc après le promulgation (c'est-à-dire après l'apparition du *Journal officiel*), et partout ailleurs dans l'étendue de chaque arrondissement, un jour franc après que le *Journal officiel* qui le contient sera parvenu au chef-lieu de cet arrondissement » (art. 2, § 1). En outre, et cette disposition ne s'applique pas aux lois, « le Gouvernement, par une disposition spéciale, pourra ordonner l'exécution immédiate d'un décret » (art. 2. § 2). Ceci, bien entendu, n'autorise pas la mise en vigueur d'un décret sans publicité ; seulement, le Gouvernement peut ne pas

1. Loi du 16 juillet 1875, art, 7.

2. En plusieurs pays étrangers, un délai existe : il est d'un mois en Belgique (loi du 28 février 1845, art. 3) (Vauthier, *das Staatsrecht des Königreichs Belgien*, in *Marquardsen's Handbuch des öffentlichen Rechts*, 1892, § 48) ; mais ce délai n'est pas prescrit à peine de nullité (Giron, *le Droit administratif de la Belgique*, n° 81).

attendre l'expiration du délai normal. L'intérêt est devenu assez faible depuis que les chef-lieux d'arrondissement sont reliés à la capitale par des communications rapides et presque tous par le chemin de fer. Au temps des diligences, le *Journal officiel* mettait plusieurs jours pour atteindre les chef-lieux les plus éloignés; on concevait la possibilité et l'utilité de gagner une grande partie de ce délai. Actuellement, le trajet de Paris aux chefs-lieux les plus éloignés ne dépasse pas beaucoup vingt-quatre heures; rares sont les règlements qui ne peuvent attendre ce délai, qu'allonge, il est vrai, l'intervalle d'un jour franc entre la publication et l'entrée en vigueur. Le décret qui proclame l'état de siège dans un territoire offre le cas important où la nécessité de réduire le délai puisse être ressentie. L'article 2, paragraphe 2, du décret des 5-11 novembre 1870 permet au Gouvernement d'ordonner l'exécution immédiate par une disposition spéciale, qui devrait être contenue dans le décret lui-même, publié avec lui, et que ne suppléerait pas un ordre transmis hiérarchiquement.

153 *bis*. Pour obtenir l'exécution immédiate, l'ordonnance du 18 janvier 1817, qui n'a jamais été abrogée et qui ne contredit aucunement le décret des 5-11 novembre 1870, qui est donc à considérer comme restée en vigueur, indique les mesures à prendre[1]. Le texte du règlement aura été naturellement télégraphié au préfet. Dès la réception, le préfet doit prescrire[2] que l'impression en soit faite immédiatement et l'affichage aussitôt après. Dès que les affiches sont apposées, le règlement entre en vigueur.

Ce dernier point est contesté. Selon une opinion assez appuyée[3], l'entrée en vigueur n'aurait lieu que le lendemain de la publication. Le retard ainsi imposé à l'appli-

1. Dejamme, *du Pouvoir réglementaire*, n° 94 (*Revue générale d'administration*, 94, 1, p. 167). Comp. note de M. Cauwès sous l'arrêt du 6 février 1874, cité à la note suivante.

2. Par un arrêté; la représentation de cet arrêté n'est pas obligatoire, si son existence est certaine, ainsi par l'insertion au *Bulletin des actes administratifs* (Crim. cass., 6 février 1874; S., 74, 1, 281; — Ch. r. cass., 22 juin 1874; S., 74, 1, 336.

3. Fuzier-Hermann, *Code civil annoté*, art. 1, n° 187; — Demolombe, t. I, n° 25 *bis*. Tribunal de la Seine, 18 mai 1864 (*Gazette des Tribunaux* du 29 mai.

cation d'un règlement urgent est condamné par le texte et l'esprit du décret des 5-11 novembre 1870 (art. 2, §2). Le texte permet l'exécution immédiate ; serait-ce une exécution immédiate que celle qui devrait attendre un jour encore? L'article 2, paragraphe 2, est présenté comme une dérogation au paragraphe 1, qui exige un délai ; son sens naturel est donc qu'il supprime tout délai. La mesure prise par le décret en question est évidemment une mesure grave et urgente; presque toute son efficacité lui serait retirée par la nécessité d'attendre au lendemain.

L'ordonnance du 18 janvier 1817 prescrit un arrêté préfectoral sur les mesures qui viennent d'être indiquées. Mais, assurément, l'essentiel est que les mesures soient prises ; si elles l'ont été, l'absence d'un arrêté en due forme n'empêche pas l'entrée en vigueur du règlement[1].

D'un autre côté, selon l'ordonnance du 27 novembre 1816 (art. 4), le Gouvernement avait la faculté de décider qu'un acte serait obligatoire dès qu'il serait parvenu au préfet, qui devrait en constater sur un registre l'arrivée. Cette disposition n'est plus en vigueur. Elle n'est peut-être pas contraire aux termes stricts dont le décret des 5-11 novembre 1870 s'est servi, et elle peut être présentée comme assurant l'exécution immédiate autorisée par le paragraphe 2 de l'article 2 du décret. Mais elle fait partie d'un système relatif à l'entrée en vigueur des actes promulgués par la puissance publique, et ce système tout entier a été supprimé par le décret des 5-11 novembre 1870, qui en établit un autre. On va voir cependant que l'ordonnance de 1816 est demeurée en vigueur pour un cas, qui n'est pas celui qu'on examine en ce moment.

Du reste, dans tous les cas, « les préfets et les sous-préfets prendront les mesures nécessaires pour que les actes législatifs (et réglementaires) soient imprimés et affichés partout où besoin sera » (décret du 5 novembre 1870, art. 3) ; et, dans chaque commune, « le maire est chargé, sous l'autorité de l'Administration supérieure : 1° de la publication et

1. Crim., cass., 6 février 1874 ; S., 74, 1, 281 ; Ch. réun. cass., 22 juin 1874 ; S., 74, 1, 336 ; — Conseil d'Etat, 5 juin 1874 ; *Recueil*, p. 515.

de l'exécution des lois et règlements » (loi du 5 avril 1884, art. 92). Ces textes créent à la charge des préfets, sous-préfets et maires des obligations dont ces agents sont responsables. Mais, s'ils y manquent, le décret n'en a pas moins acquis la force exécutoire dès l'expiration des délais fixés par le décret du 5 novembre 1870 (art. 2). Il n'en serait autrement que si la loi subordonnait l'entrée en vigueur à ces mesures spéciales de publicité.

154. Selon la loi du 12 vendémiaire an IV (art. 12), le décret inséré au *Bulletin des lois* était réputé publié dans chaque département du jour où le *Bulletin* avait été distribué au chef-lieu; décision restée en vigueur sous la Constitution de l'an VIII [1]. Il fut ensuite soumis aux règles du Code civil (art. 1) et de l'ordonnance du 27 novembre 1816, qui se déclare applicable [2]. Le décret du 5 novembre 1870 ne concerne que les actes insérés au *Journal officiel;* les décrets insérés seulement au *Bulletin des lois* restent donc régis par l'article 1 du Code civil et par l'ordonnance du 27 novembre 1816 [3]. Ils entrent en vigueur au lieu de leur promulgation un jour franc après que le *Bulletin* a été reçu au ministère de la Justice, réception constatée sur un registre et dont la date, depuis avril 1818, est imprimée sur chaque numéro; en dehors du lieu où la promulgation a été faite, ce délai est augmenté d'autant de jours qu'il y a de fois 10 myriamètres entre le lieu de la promulgation et le chef-lieu du département [4]. Ici l'intérêt d'une exécution immédiate est plus sensible que dans le cas précédent. Elle serait obtenue conformément à l'ordonnance précitée du 18 janvier 1817. En outre, l'ordonnance du 27 novembre 1816 reste applicable aux décrets non insérés au *Journal officiel;* son article 4 permet une exécution encore plus prompte et sans publicité.

La combinaison de toutes ces règles donne un résultat singulier; elle offre au Gouvernement un moyen très simple

1. Avis du Conseil d'Etat des 12-25 prairial an XIII.
2. Civ. cass., 4 août 1845; S., 45, 1, 716; — 21 juin 1843; S., 43, 1, 645.
3. Aubry et Rau, *Cours de droit civil français*, 5e éd., § 21, t. I, p. 90.
4. Le tableau officiel des distances est donné par différents actes du Gouvernement, notamment par l'arrêté consulaire du 25 thermidor an XI.

d'éluder l'ordonnance de 1817 : il consiste à insérer le décret au *Bulletin des lois* seulement, usant ainsi d'une faculté que reconnaît le décret des 5-11 novembre 1870 (art. 1, § 2).

155. Le décret du 5 novembre 1870 (art. 1), malgré une visible et naturelle préférence pour le *Journal officiel*, admet encore l'insertion au *Bulletin des lois*. En fait, la plupart des actes sont insérés deux fois, dans les deux recueils ; cependant, le fait contraire n'est pas impossible. Il est licite, et l'insertion unique suffit pour donner à l'acte la force obligatoire. Comme le décret du 5 novembre 1870 ne fait aucune distinction soit entre les recueils, soit entre les actes, l'insertion au *Bulletin des lois* est aussi régulière pour un acte quelconque que l'insertion au *Journal officiel* et elle produit les mêmes effets[1]. L'opinion contraire a peut-être été vraie pendant deux jours. Le texte publié le 5 novembre 1870 ne contenait de l'article 1 que le paragraphe 1, aux termes duquel le *Journal officiel* remplace le *Bulletin des lois ;* le 7 novembre 1870, un erratum publié au *Journal officiel* ajoute le paragraphe 2, qui concerne le *Bulletin des lois ;* et les actes dont il est question sont naturellement, faute d'indication contraire, ceux dont s'occupe le paragraphe 1, les lois et décrets. Les deux paragraphes ne sont pas parfaitement cohérents ; la seule manière de les appliquer tous les deux est d'admettre que le *Bulletin des lois* peut recevoir les mêmes actes que le *Journal officiel*[2].

156. D'ordinaire, les actes de la puissance publique sont insérés deux fois, au *Journal officiel* et au *Bulletin des lois*[3]. L'insertion dans ce dernier recueil n'a pas d'effet, selon le

1. Baudry et Houques-Fourcade, t. I, n° 104, p. 76 ; *Contra :* Valette, *Cours*, p. VI ; — Demante, *Revue critique*, 1894, p. 586. Ces auteurs admettent que le *Bulletin des lois* n'est spécialement affecté qu'aux actes étrangers à l'intérêt public ayant le caractère de loi.

2. En ce qui concerne les lois, on peut remarquer l'anomalie que présenterait un *Bulletin des lois* où aucune loi ne figurerait. — Voir en ce sens, Baudry-Lacantinerie et Houques-Fourcade, *des Personnes*, t. I, p. 76-77, n° 104.

3. Aubry et Rau, *Cours de droit civil français*, 5e éd., 1897, § 26, t. I, p. 89. Cependant, certaines catégories d'actes, ainsi ceux relatifs aux questions militaires, ne paraissent qu'au *Bulletin des lois* (par exemple, décret du 12 juin 1896).

décret du 5 novembre 1870; elle ne vaut promulgation que pour les actes non insérés au *Journal officiel*. Il semble donc inutile de distinguer entre le cas où les deux insertions sont simultanées, cas assez difficile à concevoir, et le cas où les insertions sont successives; inexact de décider que la force obligatoire sera acquise par l'effet de la plus ancienne. Toutefois, si un règlement était publié d'abord au *Bulletin des lois*, il serait impossible de lui refuser la force obligatoire en attendant son insertion au *Journal officiel*, laquelle, peut-être, n'aura jamais lieu. D'ailleurs, à la rigueur, on pourrait dire que, l'acte n'étant pas inséré au *Journal officiel*, le décret de 1870 (art. 1, § 2) s'applique naturellement.

L'insertion ultérieure au *Journal officiel* ne sera pas toujours dénuée d'effet pratique. Elle a pour résultat de rendre le décret exécutoire un jour franc après l'arrivée du *Journal officiel* au chef-lieu de chaque arrondissement; grâce aux chemins de fer, le délai est très bref entre l'émission du *Journal officiel* et son arrivée aux chefs-lieux, tandis que l'insertion au *Bulletin des lois* exige l'observation des délais indiqués par l'article 1 du Code civil, soit, pour certains départements, une dizaine de jours. On conçoit qu'un acte inséré d'abord au *Bulletin*, ensuite au *Journal*, doive entrer en vigueur plus rapidement en vertu de la deuxième insertion qu'en vertu de la première. C'est bien ce qu'on doit admettre; le décret du 5 novembre 1870 règle l'entrée en vigueur de tout acte inséré au *Journal officiel* : l'application de son texte est complètement indépendante du fait que le même acte a été ou n'a pas été antérieurement inséré au *Bulletin*.

Les textes insérés aux deux recueils ne sont pas toujours rigoureusement identiques. Le fait est étrange et cependant réel. En pareil cas, et pour la raison qui vient d'être donnée, c'est le texte du *Journal officiel* qui doit être suivi[1].

157. Quelques dispositions[2] prescrivent l'insertion à la fois au *Journal officiel* et au *Bulletin des lois*. Il est difficile

1. Cette décision a été admise pour une loi par le Conseil d'Etat (16 janvier 1880; *Recueil*, 63).
2. Décret du 13 juin 1899, art. 11.

de trouver un effet pratique à cette obligation. Le décret du 5 novembre 1870 assure un plein effet à l'une quelconque des insertions; une loi formelle serait nécessaire pour subordonner la force obligatoire aux deux insertions.

Si l'une et l'autre ont été faites, les effets en sont déterminés par les observations qui viennent d'être faites.

158. Quelques dipositions des lois, de règlements d'administration publique ou de décrets simples ordonnent que le décret prévu sera inséré au *Journal officiel*[1] ou au *Bulletin des lois*[2]; parfois à l'un de ces recueils et, en outre, à l'un des recueils officiels des ministères[3]. On peut se demander ce que signifie cette exigence en présence du décret du 5 novembre 1870. Signifie-t-elle que l'insertion faite au *Journal officiel* au lieu du *Bulletin des lois* ou inversement soit insuffisante et empêche de naître la présomption de connaissance? Non, sans doute, la décision serait si étrange qu'elle ne devrait être admise que pour des raisons décisives. — Ces raisons se trouveront toutes les fois que la loi exige l'insertion au *Journal officiel*. Le motif du choix fait par le législateur est celui-ci : dans les usages contemporains, le *Journal officiel* est beaucoup plus connu, plus fréquemment consulté que le *Bulletin des lois*. La publicité qu'il donne est plus sûre, et on conçoit que le législateur la préfère.

Si donc un particulier avait intérêt à soutenir que la publicité n'a pas été donnée selon la loi spéciale, il devrait être admis à le soutenir et la preuve faite éviterait l'application du règlement. Le cas se présente toutes les fois qu'un décret doit être obéi dans un délai dont le point de départ est fixé par la loi à l'insertion du texte dans le *Journal officiel*[4].

159. Certains textes exigent l'affichage de leurs dispositions, en totalité ou par extrait, dans les lieux où leur application est le plus fréquent, et veulent même que l'affiche

1. Loi du 13 décembre 1897, art. 1; loi du 11 juin 1896, art. 10.
2. Loi du 13 avril 1892, art. 3; loi du 12 avril 1892, art. 3; loi du 8 avril 1898, art. 31.
3. Décret du 24 septembre 1896, art. 183 (*Bulletin des lois* et *Bulletin officiel de la Marine*).
4. Voir, par exemple, loi du 11 juin 1896, art. 10.

soit maintenue en permanence[1]. La mesure est utile et doit être approuvée. Quant à ses effets juridiques, ils sont en général insignifiants. L'affichage même permanent ne dispense pas d'observer le décret du 5 novembre 1870 pour les règlements qui sont applicables aux particuliers, et en présence des termes impératifs de ce décret, étant connu le système général de nos lois en matière de promulgation, un règlement dûment affiché et non inséré aux recueils officiels serait à considérer comme non publié, non applicable légalement. Si l'insertion a eu lieu, l'affichage n'en augmente pas les effets. Si l'insertion n'est pas obligatoire, l'affichage est encore sans intérêt, puisque le décret s'applique à des fonctionnaires qui le connaissent autrement et qui, d'ailleurs sont eux-mêmes chargés d'afficher.

Il en serait autrement si l'obligation d'afficher était imposée à des particuliers[2]. L'omission à laquelle la loi inflige peut-être une véritable peine[3], pourrait être constituée en faute engageant la responsabilité ou viciant les contrats.

160. Enfin, certaines lois subordonnent à l'affichage l'application du règlement.

Ainsi la loi du cadenas (loi du 13 décembre 1897, art. 1) veut que le dépôt d'un projet de loi tendant à augmenter les droits de douane sur certaines denrées soit « suivi d'un décret dont une disposition spéciale ordonnera l'exécution immédiate. Le Gouvernement prendra les mesures nécessaires pour que ce décret, dès le lendemain de la présentation du projet de loi, soit inséré au *Journal officiel* et affiché avant l'ouverture des bureaux de la douane. Aussitôt après la publication et l'affichage ci-dessus prescrits, les

1. Voir, par exemple, règlement d'administration publique relatif aux Halles de Paris du 23 avril 1897 (art. 61), règlement d'administration publique du 1er février 1893, art. 34.

Les observations qui suivent sont vraies encore des mesures particulières de publicité prescrites par certains textes. Ainsi l'ordonnance du 21 mai 1837, relative aux ardoisières du Finistère, exigeait : insertion au *Bulletin des lois* et au *Bulletin administratif de la Préfecture*, publication par le préfet et les maires, notification aux entrepreneurs, envoi aux sous-préfets et aux ingénieurs des mines.

2. Voir, par exemple, loi du 2 novembre 1892, art. 11; loi du 9 avril 1898, art. 31.

3. Loi du 9 avril 1898, art. 31.

nouveaux droits seront applicables à titre provisoire ».

161. En général, l'insertion, les mesures de publicité ne sont pas assujetties à un délai ; mais, quand la loi fixe un délai pour l'émission du règlement, elle entend que le règlement soit mis en vigueur dans le temps requis; l'insertion doit être faite assez tôt pour que l'entrée en vigueur soit obtenue, au terme fixé, dans tous les lieux où le règlement doit s'appliquer.

Certaines lois — celle du cadenas, par exemple — ordonnent une publicité *immédiate;* expression vague, qui laisse au chef de l'Etat une latitude. Cependant les tribunaux pourraient décider en fait que la publicité n'a pas été immédiate.

162. Par exception au décret du 5 novembre 1870 et à l'ordonnance du 27 novembre 1816, certains règlements présidentiels entrent en vigueur à des dates formellement désignées. Ces dates ne sauraient, sauf le cas où le législateur en déciderait autrement et sauf l'application du décret du 5 novembre 1870 (art. 2, § 2), être plus précoces que celles qui résultent des règles ci-dessus. Presque toujours l'entrée en vigueur est retardée. Quelquefois, la loi qui ordonne ou autorise le règlement lui assigne une date d'application et se donne la même, en sorte que l'ensemble formé par la loi et les règlements entre en vigueur d'un seul bloc. Rien à dire sur ce cas ; à supposer que le retard constitue une dérogation au décret des 5-11 novembre 1870, la loi n'a pas excédé ses pouvoirs en le fixant.

Le règlement lui-même peut-il assigner une date précise pour son entrée en vigueur? Rien, je crois, ne s'y oppose, pas même le décret des 5-11 novembre 1870. Ce texte ne veut pas assigner à tous les décrets une date impérativement déterminée; il veut, au contraire, prendre des précautions pour qu'une règle n'entre pas en application avant qu'elle soit raisonnablement présumée connue. Évidemment les mesures qu'il indique constituent un minimum. Si le règlement allant au delà accorde au public un délai plus long pour se familiariser avec ses dispositions et pour se préparer à son exécution, il ne contrarie aucunement les intentions du

législateur. La solution contraire créerait à l'Administration des difficultés injustifiables.

On reconnaîtra de même la légalité des règlements : qui fixent des dates différentes pour l'entrée en vigueur de leurs différentes dispositions[1] ; — qui accordent aux intéressés un délai pour se conformer à leurs dispositions[2] ; en ce cas l'application en est successive à mesure que chaque intéressé se met en règle ; les sanctions, s'il y en a, ne sont applicables qu'à ceux qui, au terme du délai fixé, ne se sont pas conformés au règlement nouveau ; et le règlement antérieur ne perd toute sa force obligatoire qu'à ce terme[3] : jusque-là, aucune situation nouvelle ne peut prendre naissance que selon le règlement nouveau, mais les situations déjà existantes demeurent soumises à l'ancien ; — qui ordonnent leur mise en application dans le cours d'un délai[4] ; — qui précisent dans le temps leur portée d'application[5].

Au lieu de fixer une date précise, le règlement indique parfois une époque périodique, ainsi une session d'examens[6].

Quelquefois[7] le règlement présidentiel renvoie, pour la fixation de la date de son entrée en vigueur, à un arrêté ministériel.

En tous cas, le règlement contient valablement des règles qui sont destinées à une application limitée dans le temps, ayant un point de départ et un point d'extinction ; des règles qui, au sens absolu s'appliquent sans fixation de durée ni de date, mais qui impliquent nécessairement une question de temps. Par exemple, le décret du 18 mai 1878 décide que la pêche fluviale sera interdite en principe chaque année du

1. Décrets des 30 janvier 1890, art. 16 ; 10 mars 1894, art. 19.
2. Loi du 11 juin 1896, art. 10 ; décret du 1er avril 1899, art. 15 ; etc.
3. Voir cependant décret du 1er avril 1899, art. 21.
4. Décret du 14 mars 1893, art. 12.
5. Le décret du 27 mars 1893 se déclare (art. 30) applicable aux budgets votés en 1893.
6. Décret du 24 juillet 1899, art. 6.
7. Décret du 29 décembre 1898, art. 7.

15 avril au 15 juin[1]. L'entrée en vigueur du décret a eu lieu selon les règles connues; chaque année, la pêche n'est interdite que pendant une période limitée.

Enfin, l'application du règlement dépend souvent de circonstances de fait; applicable à telle catégorie de personnes ou de choses, il suppose que les caractéristiques de la catégorie existent. Ainsi les règlements sur les chemins de fer ne s'appliquent pas à une voie en construction[2].

163. Le règlement devient exécutoire dans les diverses parties du territoire français à des dates différentes et successives. Les différences, moins importantes depuis les communications faciles et rapides que donnent les chemins de fer, suggèrent une question[3] : le règlement, devenu exécutoire dans une localité, oblige-t-il tous ceux qui s'y trouvent même par hasard, ou seulement ceux qui ont dans ce lieu une attache réelle, domicile, résidence, propriété? Une distinction semble nécessaire, à moins d'une disposition formelle : le règlement relatif aux biens s'applique aux biens situés dans la circonscription, sans que le domicile du propriétaire soit à considérer; le règlement relatif aux personnes s'applique à tous ceux qui se trouvent dans la circonscription au jour de son entrée en vigueur[4].

164. On peut se demander pour les règlements comme pour les lois si la présomption attachée à la publication s'étend au dehors du territoire français, si, par conséquent, elle s'applique à ceux, Français ou étrangers, qui ne résidaient pas en France à ce moment. La question offre moins d'inté-

1. Quel jour la pêche devient-elle et cesse-t-elle d'être licite? La stricte interprétation du texte conduit à reconnaître que le premier jour du délai légal est le 15 avril et le dernier le 14 juin (Paris, 20 août 1879; tribunal de Saint-Julien. 31 juillet 1879; S., 80, 2, 84 et 267). — Il n'est pas inutile de remarquer que le décret reste en vigueur même si les règlements annuels qu'il prescrit ne sont pas faits (Crim. cass., 9 février 1871; S., 71, 1, 88; — Bordeaux, 22 mars 1871; S., 71, 2, 203).

2. Req. rej., 2 juin 1886; S., 87, 1, 369.

3. La question n'a été examinée que pour les lois (Baudry-Lacantinerie et Houques-Fourcade, *des Personnes*, t. I, p. 81, n° 116, et les références); les solutions doivent être identiques pour les décrets, la qualité de l'autorité qui a émis la règle est indifférente.

4. Il serait assurément préférable d'assigner une même date pour tout le territoire. Cette solution est celle des lois belge, hollandaise, italienne.

rêt pour les règlements que pour les lois, parce que les règlements intéressent plus souvent que les lois, la police et la sûreté, et que les actes de police et de sûreté sont sûrement applicables immédiatement à quiconque met le pied sur le territoire français. Elle garde cependant une réelle importance pratique parce que les règlements peuvent, comme complément des lois, imposer des obligations, par exemple, aux Français résidant à l'étranger. Il faut répondre que la présomption ne produit ses effets que sur le territoire français; elle a été établie avec cette portée par l'article 1 du Code civil et par le décret de 1870 et ne peut sans arbitraire être étendue; c'est la règle pour toute présomption. Il ne reste plus que l'idée élémentaire qu'une règle, pour être applicable, doit être connue; le juge aura à examiner, selon les circonstances, si le règlement a pu être connu de celui à qui l'application en doit être faite. Il résultera peut-être que beaucoup d'actes de la puissance publique ne seront pas appliqués à ceux qu'ils concernent lorsque ceux-ci habiteront les pays étrangers; cela risque d'être fâcheux assez souvent, moins fâcheux pourtant que l'application d'un texte à des gens qui ne le connaissent pas et n'ont pu se mettre en règle. Les lois de police et de sûreté s'appliquent à quiconque touche le territoire français, bien qu'elles soient ignorées; pourquoi les lois en général ne s'appliqueraient-elles pas à l'étranger, même encore inconnues? Pour plusieurs raisons : d'abord la loi le prescrit (art. 3, C. civ., § 3) pour des motifs d'ordre public intéressant la société française, qui ne s'appliquent pas à notre hypothèse; ensuite l'article 3, paragraphe 3, du Code civil, est la simple conséquence de la promulgation et de la présomption qui l'accompagne ; promulgation et présomption qui s'appliquent au territoire entier et qui touchent nécessairement quiconque met le pied sur le territoire français.

165. La règle de non-rétroactivité, posée pour les lois par l'article 2 du Code civil, s'applique certainement aux règlements[1]. Les motifs qui la justifient tiennent à la nature de

1. Conseil d'Etat, 25 février 1808; S., 16, 2, 315; — 17 janvier 1890; *Recueil*, p. 36. — Pour le règlement comme pour la loi, il convient de ne pas exagérer

la règle générale édictée par la puissance publique ; la qualité de l'autorité qui a donné la règle est sans influence.

La théorie générale de la rétroactivité, construite pour l'application des lois, est applicable dans son ensemble aux règlements, sauf une remarque assez importante : le règlement est plus fréquent en droit public qu'en droit privé ; or, en droit public, les droits acquis, auxquels ne saurait toucher une application rétroactive, sont plus rares, parce que la puissance publique commande alors avec une autorité et pour des motifs qui ne se rencontrent pas en droit privé. Aussi la règle de non-rétroactivité est-elle moins importante pour le règlement que pour la loi.

Néanmoins elle a pour conséquence que le règlement nouveau est entièrement inapplicable aux faits entièrement accomplis avant sa promulgation[1] et, réciproquement, il s'applique intégralement aux actes ou aux situations postérieurs à sa date.

Ce point est sans difficulté. La difficulté apparaît pour les situations déjà créées avant le règlement et destinées naturellement à durer encore. Or ces situations sont peut-être prohibées de façon absolue par le règlement nouveau ou assujetties à des règles plus rigoureuses. Les prohibitions ou restrictions leur sont-elles applicables ? En principe, elles sont applicables, parce que d'ordinaire le règlement administratif — cela est particulièrement clair pour les règlements de police — invoque des motifs et pour-

la portée réelle de la règle et de ne pas poser la question de rétroactivité quand elle ne doit pas être posée. Ainsi il est clair qu'une police d'assurance qui exclut les accidents dus à une violation des lois et règlements s'entend aussi des règlements (et des lois) futurs (Grenoble, 12 avril 1886 ; D., 86, 2, 270) ; — que le délai de trois mois imparti par le décret du 12 juillet 1806 pour les appels à porter devant le Conseil d'Etat ne concernait pas les décisions antérieures à ce décret et non signifiées à nouveau (Conseil d'Etat, 29 décembre 1812 ; S., 13, 2, 309), mais que, trois mois après le décret, ces décisions ne furent plus susceptibles d'appel (Conseil d'Etat, 24 mars 1819 ; *Recueil*, t. II, p. 488 ; — que le décret du 20 mars 1882, rendu pour l'exécution de la loi du 11 juin 1880, est applicable à une concession, votée antérieurement par le Conseil général, mais constatée par un contrat postérieur et ratifiée par une loi qui vise la loi du 11 juin 1880 (Conseil d'Etat, 4 mars 1892 ; *Recueil*, p. 253).

1. A plus forte raison aux faits antérieurs à la loi complétée (Crim. cass., 17 janvier 1823 ; S., 23, 1, 93).

suit des buts qui se rattachent à l'ordre public ; et nul ne saurait alléguer qu'il a un droit supérieur à l'ordre public[1]. Toutefois, la solution cesserait d'être vraie s'il s'agissait de matières où l'ordre public n'est pas directement en cause, par exemple si le règlement concernait les intérêts purement pécuniaires de l'État; la situation acquise sous l'empire du règlement ancien n'est pas modifiée par le règlement nouveau[2].

166. La règle de non-rétroactivité, qui ne lie pas le Parlement, lie le pouvoir réglementaire. Obligé de respecter les lois, l'article 2 du Code civil, il n'est pas autorisé à attribuer à ses actes un effet rétroactif. Même le règlement d'administration publique a besoin d'une délégation précise à cet effet. La loi seule peut attribuer aux règlements une portée rétrospective.

Elle peut le faire de façon indirecte et implicite. Pour découvrir ses intentions à cet égard, le juge recherche si l'intérêt général, dont la loi est réputée l'organe, exige la rétroactivité ; telle est, du moins, l'opinion générale pour les lois[3]. Opinion contestable : le juge a à déterminer ce que le législateur a fait, non ce qu'il avait à faire; si la

1. Ainsi, pour l'application du décret du 26 mars 1852 (étendu au Havre par le décret du 18 mai 1867) il n'y a pas à distinguer entre les rues ayant et celles n'ayant pas un égout à la date du décret d'extension (Crim. cass., 16 juin 1888; S., 89, 1, 96). Jugé cependant que : le décret du 30 avril 1880 ne s'applique pas aux chaudières antérieurement établies (Req. rej., 7 mars 1892; S., 92, 1, 271); — les décrets du 24 février 1858 et du 22 juin 1863 déclarant la liberté de la boucherie et de la boulangerie étaient sans effet sur les conventions déjà passées entre les syndicats et une commune pour limiter, par voie de rachat, le nombre des bouchers et boulangers (Req. rej., 24 juillet 1866; S., 66, 1, 327; — Voir aussi Civ. cass., 27 mai 1861; S., 61, 1, 507).

Comp. Dejamme, n° 101 (*Revue générale d'administration*, 1893, I, 261).

Voir aussi sur la rétroactivité : Crim. cass., 25 mai 1810; S., 11, 1, 215; — Civ. cass., 29 mars 1897 ; S., 98, 1, 441 ; — Civ. rej., 28 octobre 1885 ; S., 86, 1, 377 ; — Conseil d'Etat, 27 février 1885 ; *Recueil*, 232 ; — Civ. rej. et cass., 14 mars 1893; S., 93, 1, 249 ; — Civ. cass., 13 février 1872 ; S., 72, 1, 29 ; — 6 juillet 1868 ; S., 69, 1, 222; — 15 février 1860 ; S., 61, 1, 56 ; — Douai, 13 juillet 1855 ; S., 56, 2, 327 ; — Conseil d'Etat, 10 mai 1895 ; *Recueil*, p. 403.

2. Un décret relatif aux pensions ne s'applique pas aux fonctionnaires qui, lors de sa promulgation, avaient été admis à faire valoir leurs droits à la retraite (Conseil d'Etat, 17 juillet 1891 ; S., 93, 3, 90) ou avaient acquis le droit à la retraite (Conseil d'Etat, 22 novembre 1872 ; *Recueil*, p. 640).

3. Voir les références citées par Baudry-Lacantinerie et Houques-Fourcade, *des Personnes*, t. I, p. 99-100, n° 139.

rétroactivité a été voulue, non si elle était utile; et, comme il s'agit de déroger à l'article 2 du Code civil, il ne peut manquer d'être assez difficile pour les preuves.

167. La promulgation et la publication sont nécessaires pour que le règlement entre en vigueur; par conséquent, les particuliers ne peuvent en réclamer l'application avant les délais qui viennent d'être indiqués. Il est impossible, en effet, que, sur la même matière, il y ait simultanément en application deux règlements contradictoires. L'ancien règlement est encore en vigueur, puisque le nouveau n'est pas encore exécutoire[1]. On tempère d'habitude cette solution en décidant que, si la loi ou le règlement est simplement déclaratif de la volonté des parties, celles-ci peuvent accepter les clauses de l'acte le plus récent; sans doute, mais elles auraient pu les stipuler avant que le nouveau règlement fût élaboré, et, en ce cas comme dans l'autre, c'est leur volonté libre qui reçoit exécution et non le règlement. Ceci, d'ailleurs, est peu fréquent en matière réglementaire où la puissance publique commande et définit l'ordre public, au lieu de transcrire la volonté probable des particuliers.

168. Les actes relatifs aux colonies ne sont pas complètement assujettis aux règles qui viennent d'être exposées.

Ordinairement ces actes sont publiés, selon le décret du 5 novembre 1870, dans le *Journal officiel* et le *Bulletin des Lois;* souvent même ils ordonnent leur insertion[2] dans l'un ou l'autre de ces recueils ou dans les deux, sans parler de l'insertion dans le *Bulletin du Ministère des Colonies* et dans le *Journal officiel* de chaque colonie intéressée. Cette coutume est louable, tous les Français pouvant avoir intérêt à connaître le régime légal des colonies françaises; d'ailleurs, la jurisprudence décide — pour les lois — que l'acte ainsi publié en France devient obligatoire en territoire colonial

1. Baudry-Lacantinerie et Houques-Fourcade, *des Personnes*, t. I, p. 78-79, n° 110; — Merlin, *Répertoire*, V° *Loi*, § 5, n° 10; — Aubry et Rau, t. I, § 26, p. 92, n° 15; — Demolombe, t. I, p. 29, n° 30; — Huc, t. I, p. 45,; — Fuzier-Hermann, *Code civil annoté*, art. 1, n° 249; — Duranton, t. I, p. 28, n° 45.

2. Les prescriptions de ce genre engagent la responsabilité des agents auxquels elles sont adressées; elles sont sans effet sur l'entrée en vigueur de l'acte, qui a lieu selon les règles ci-après indiquées (Voir *supra*).

par le simple visa de sa date et de son titre, sans transcription littérale et intégrale. L'insertion aux recueils officiels est même nécessaire pour les effets que l'acte, principalement colonial, est appelé à produire en France. Néanmoins, il paraît certain que le décret du 5 novembre 1870 ne concerne que les actes applicables dans la métropole, et un acte destiné à une application purement coloniale n'a pas besoin d'être inséré dans les recueils visés par le décret précité [1].

La publication indispensable pour l'entrée en vigueur est obtenue par l'insertion au *Journal officiel* de la colonie intéressée [2]. Ce recueil créé par différents textes spéciaux est expressément destiné à recevoir les actes relatifs à chaque colonie ou à toutes les colonies sans différence. L'insertion est déclarée obligatoire par des textes nombreux dont chacun concerne une colonie particulière ; et, par surcroît, le décret du 15 janvier 1853 rend implicitement obligatoires et l'existence du *Journal officiel* dans chaque colonie et l'insertion des actes ; car il fixe à cette insertion le point de départ du délai au terme duquel l'acte sera tenu pour publié et exécutoire. La nécessité du recueil et de l'insertion est donc incontestable [3], il en est de même de l'arrêté de promulgation du gouverneur.

Dans chaque colonie, l'obligation de l'insertion incombe au gouverneur ou au gouverneur général. Aucun délai n'est fixé pour l'accomplissement de cette obligation ; la subordination hiérarchique assure la publication en temps utile.

Selon le décret du 15 janvier 1853, tout acte inséré au *Journal officiel* de la colonie devient obligatoire au chef-lieu le jour même où paraît le recueil ; pour les autres localités, un arrêté du gouverneur fixe la date de l'entrée en vigueur

1. Comp. Crim. rej., 1er mai 1852 ; D., 52, 5, 101.

2. Il est rare qu'un acte concerne à la fois toutes les colonies. Voir cependant le décret du 20 novembre 1882, qui d'ailleurs, fixe la date de son entrée en vigueur.

3. Crim. rej., 16 mai 1895 ; S., 96, 1, 62. Il en est autrement dans les établissements de l'Océanie, où l'arrêté du Gouverneur suffit et n'est pas suppléé par l'insertion (Civ. rej., 13 juillet 1898 ; S., 99, 1, 89 ; — tribunal supérieur de Papeete, 18 juin 1896 ; S., 98, 2, 153.

en tenant compte des distances. Sur le premier point, la règle a été modifiée pour plusieurs colonies ; l'entrée en vigueur a été retardée au lendemain pour la Nouvelle-Calédonie par le décret du 12 décembre 1872 (art. 72[1]) pour la Cochinchine par le décret du 14 janvier 1865, pour les établissements français de l'Océanie par le décret du 28 décembre 1885 (art. 59).

Les ordonnances de la Restauration exigeaient l'enregistrement des actes coloniaux, à la cour d'appel ou au conseil supérieur de la colonie. Cette formalité, qui rappelait un usage bien connu de l'Ancien Régime, a disparu. L'insertion dans le *Journal officiel* l'a remplacée[2].

1. Voir aussi le décret du 3 octobre 1883, art. 1.
2. Req. rej., 31 décembre 1856 ; S., 57, 1, 837.

CHAPITRE VIII

LE RÈGLEMENT DANS L'ÉTAT

II. — Le Président de la République

5° La force obligatoire des règlements

169. Le règlement entré en vigueur possède, comme la loi[1], une force obligatoire universelle; il s'impose à tout le monde, aux citoyens en tant qu'ils se trouvent ou se placent dans les situations prévues[2], aux fonctionnaires en tant que leurs pouvoirs sont relatifs aux objets réglés, aux tribunaux en tant qu'ils ont à statuer sur les litiges où le règlement joue un rôle.

170. Les citoyens doivent obéissance aux règlements. Peuvent-ils, par leurs conventions particulières, y apporter des dérogations ? Dans la mesure même où ils peuvent déroger aux lois, et pour le même motif, parce que la volonté individuelle est le principal facteur du monde juridique. Mais il n'en est pas absolument de même en matière législative et en matière réglementaire ou, pour mieux dire, en

1. Les arrêts disent parfois qu'il a force de loi (Crim. rej., 23 mars 1839; S., 39, 1, 406). Les lois anglaises disent souvent que le règlement complémentaire aura la même force que la loi (53-54 Victoria, c. 47, a. 9, c. 63, a. 36) que s'il était incorporé à la loi (56-57 Victoria, c. 12, a. 3; 55-56, c. 23, a. 21).

2. Les étrangers sont en principe soumis aux règlements, du moins à ceux qui touchent à l'ordre public. Le contraire peut cependant résulter de leur texte ou de leur esprit (Crim. rej., 25 mars 1899; S., 1901, 1, 428). Il n'est pas douteux, d'ailleurs, qu'un décret puisse se rendre, expressément ou implicitement, applicable à une seule catégorie de personnes.

matière de droit privé et en matière de droit public; ce qui, selon une observation déjà faite, revient à peu près au même, parce que le règlement n'a dans le droit privé qu'une place insignifiante, tandis que la loi y est très détaillée, et qu'il a dans le droit public une ampleur supérieure même à celle de la loi. Or, en droit privé, la loi est plutôt déclarative de la volonté présumée des particuliers; aussi permet-elle en général de déroger à ses dispositions, et seules les lois d'ordre public sont soustraites à la libre convention des particuliers. En droit public, la loi et le règlement commandent; elles expriment la volonté de la puissance publique, à laquelle les volontés individuelles sont subordonnées. Les dérogations conventionnelles sont difficiles à concevoir. Bien plus, les particuliers ne peuvent pas valablement se concerter pour écarter l'application des règlements et lois de droit public; leur accord est, en général, traité comme une fraude qui, outre les nullités des actes, expose à des sanctions pénales.

171. Les particuliers sont tenus de subir l'application des règlements dès qu'ils sont régulièrement publiés. La publication fait naître, comme pour les lois, une présomption générale et en principe irréfutable qu'ils connaissent le règlement publié selon les lois. L'exception d'ignorance ne peut être admise en principe, soit en matière civile, soit en matière pénale.

Elle devrait être acceptée dans deux cas : dans le cas où un événement de force majeure a matériellement empêché le règlement d'être connu; c'est une inondation, une tourmente, une invasion qui a intercepté toute communication entre une localité et le siège du Gouvernement ou simplement le chef-lieu de l'arrondissement. — Le décret de 1870 n'est pas expressément favorable à cette solution. Mais l'article 1 du Code civil ordonne la mise à exécution des lois (et des règlements) « du moment où la promulgation pourra en être connue »; et les travaux préparatoires indiquent que le Code civil entendait excepter les circonstances où la promulgation n'aurait pas pu être connue, ce qui est bien l'hypothèse prévue. Or le décret de 1870 n'a pas effacé cette réserve inspirée par le bon sens et la plus stricte équité,

plus nécessaire encore en matière réglementaire. — Cette exception concerne toutes les matières.

Lorsque la contravention a eu lieu dans le délai de trois jours francs à compter de la promulgation, les tribunaux et autorités administratives et militaires peuvent, selon les circonstances, accueillir l'exception d'ignorance (décret du 5 novembre 1870, art. 4)[1]. Il ne s'agit ici que des matières pénales.

172. Les fonctionnaires sont tenus d'observer les règlements, ceux qui s'adressent à la collectivité et ceux qui concernent seulement les fonctionnaires ou une catégorie de fonctionnaires. Ils ne peuvent en principe alléguer leur ignorance.

Leur désobéissance engage leur responsabilité : responsabilité administrative, envers leurs supérieurs hiérarchiques; responsabilité civile, envers les particuliers lésés qui ont quelquefois, selon des distinctions faites plus loin, une action contre la personne administrative représentée par le fonctionnaire; responsabilité pénale quelquefois. Ils ne sont pas officiellement autorisés, à la différence des tribunaux, à vérifier la légalité du règlement qu'ils ont à appliquer. Cependant, leur responsabilité dépend de cette légalité; et ils ne manquent pas de s'en assurer[2].

Parmi les fonctionnaires ainsi obligés, on doit compter le chef de l'État lui-même[3]. Le pouvoir qui lui reste de modifier son œuvre n'empêche pas que, jusqu'à cette modification, le règlement existe et possède une force obligatoire à laquelle aucune exception n'est légalement admise. Serait nul, par exemple, tout décret individuel contraire à un décret général; on n'y pourrait voir une dérogation licite à celui-ci; la seule chose licite, c'est un nouveau règlement[4]. Pour reproduire

1. MM. Baudry-Lacantinerie et Houques-Fourcade (*des Personnes*, t. I, n° 113, p. 80) pensent que ceci concerne seulement le cas où le décret a été inséré au *Journal officiel*. Cette restriction n'est pas indiquée par le texte.

2. Comp. Jellinek, *Gesetz*, p. 410.

3. Il existe dans la doctrine allemande une controverse sur le point suivant : une volonté peut-elle constituer une règle obligatoire pour elle-même? L'examen de ce débat serait long, subtil, d'ailleurs illusoire. Les motifs donnés au texte suffisent à justifier la solution proposée; et celle-ci ne serait pas ébranlée, au point de vue du droit positif français, par les arguments opposés, dont la portée est vague à force d'être générale.

4. On se rappelle les différences essentielles qui séparent l'acte individuel et le règlement (chap. I).

une remarque faite ailleurs, dans le cas prévu, le chef de l'État a fait ce qu'il ne pouvait pas faire, et n'a pas fait ce qu'il pouvait[1].

173. Le cas des tribunaux est le plus intéressant. En règle, tout tribunal, de quelque ordre ou nature qu'il soit, auquel l'application d'un règlement est demandée en une matière quelconque, civile, pénale, administrative, est tenu de la procurer. Son devoir à cet égard est aussi strict que s'il s'agissait d'une loi, et la violation du règlement donnerait ouverture au recour en cassation, comme la violation de la loi, parce que, dans les deux cas, le tribunal a méconnu une règle obligatoire.

Cependant, une fois de plus, la différence de qualité entre le Parlement et le Gouvernement engendre des différences notables entre le règlement et la loi.

174. En premier lieu, l'acte du Parlement crée une situation complète en soi, et, quelles qu'en puissent être les conséquences au préjudice des particuliers, il ne donne lieu à aucune indemnité à leur profit[2], à moins qu'il ne le déclare en termes exprès. Pour les actes administratifs, la solution est moins nette et surtout moins simple. Un assez grand nombre de lois ont formellement accordé ou refusé une indemnité pour certains actes administratifs portant atteinte à la propriété privée. Elles n'ont pas réglé toutes les hypothèses, ni posé des principes généraux; et on se demande si, tout en procurant l'exécution du règlement, les tribunaux ne sont pas autorisés à accorder des dommages-intérêts aux particuliers lésés par le règlement. La tendance générale de la doctrine[3] et de la jurisprudence[4] est vers le principe

1. *Contra :* Beudant, *Cours de droit civil français*, t. I, p. 49, n° 40.

2. L'opinion qui assimile complètement à une loi tout acte fait en vertu d'une délégation législative est tenue de décider que cet acte ne peut donner lieu à une action en indemnité contre l'Etat. Cette solution a été donnée en effet pour un décret relatif à une colonie (Alger, 5 mars 1894 ; S., 96, 2, 89).

3. Michoud, *De la Responsabilité de l'Etat à raison des fautes de ses agents* (*Revue du droit public*, t. III, p. 401-429; t. IV, p. 131, 251-285); — Hauriou, *les Actions en indemnité contre l'État pour préjudices causés dans l'administration publique* (même *Revue*, t. VI, p. 51-65); — Laferrière, *Traité de la juridiction administrative*, t. II, p. 183 et s.

4. Voir notamment Conseil d'Etat, 7 juillet 1893 ; S., 95, 3, 61 ; — 20 jan-

d'irresponsabilité de l'Etat. Le motif qui le guide en limite la portée. Si l'Etat n'est pas responsable des dommages causés par l'application d'un règlement, c'est parce qu'il a agi comme puissance publique. Ce motif n'est vrai, ni pour les règlements que l'Etat fait à l'occasion de son domaine privé, qui sont le simple exercice du droit de propriété, et dont les particuliers font souvent l'équivalent ; — ni pour les règlements par lesquels l'Etat organise ses services[1] ; ils ne s'adressent pas impérativement aux particuliers et n'extériorisent pas la puissance publique. Ici il faut remarquer que nombre de lois ont réglé la responsabilité de l'Etat à l'occasion de ses services ; un des exemples les plus pratiques est celui que fournissent les postes, télégraphes et téléphones[4]. D'un autre côté, la jurisprudence n'accepte en principe la responsabilité de l'Etat à l'occasion des services publics que lorsque la faute est légère ; s'il y a dol ou faute lourde, c'est le fonctionnaire qui répond des dommages envers les particuliers ; — ni pour les règlements qui n'ont que la forme et l'apparence d'un acte de puissance publique et qui contiennent un détournement de pouvoir, c'est-à-dire qui tendent à un but de droit privé, ou même à un but d'intérêt pécuniaire pour l'Etat.

Au reste, différentes lois ont jugé bon d'accorder des indemnités pour les préjudices résultant d'actes auxquels le caractère d'acte de la puissance publique ne saurait être refusé. Néanmoins les cas visés sont toujours des cas dans lesquels une catégorie restreinte est obligée de subir une charge qui profite directement ou indirectement, ou qui peut profiter, au public, à tout le monde. Ces cas sont voisins de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Par exemple, la loi du 8 avril 1898 impose aux riverains des cours d'eau déclarés navigables l'obligation de fournir le chemin de halage.

vier 1882 ; *Recueil*, 77 ; — 4 avril 1879 ; *Recueil*, 284 ; — 24 mai 1860 ; S., 61, 2, 238 ; — 30 juin et 9 décembre 1859 ; *Recueil*, 448 et 791 ; — 26 février 1857 ; *Recueil*, 167 ; — 8 mars 1855 ; S., 55, 2, 516 ; — Lyon, 13 février 1895 ; S., 97, 2, 35 ; — Nancy, 30 mai 1843 ; S., 43, 2, 333.

1. Comp. à ce point de vue : Crim. rej., 3 juin 1848 ; S., 48, 1, 938 ; — Colmar, 25 janvier 1848 ; S., 49, 1, 345.

de ne pas planter jusqu'à une distance déterminée, et accorde indemnité (art. 491)[1].

L'esprit de la législation semble donc être que les actes de la puissance publique doivent être exécutés et appliqués dans leur teneur, les dommages qu'ils causent doivent être réparés lorsqu'ils atteignent les droits des particuliers. La jurisprudence accepte ce principe et l'applique en des circonstances importantes. Les plus connues sont comprises dans la doctrine sous l'appellation d'expropriation indirecte, et le cas type est celui d'une emprise sur la propriété privée commise par un acte de délimitation du domaine public[2]. La jurisprudence reconnaît encore le principe d'une indemnité au profit des particuliers qui ont passé avec l'Etat un contrat dont les effets sont anéantis ou restreints par un acte de la puissance publique[3], par un règlement de police notamment. Elle décide de même pour les actes contenant un détournement de pouvoir.

Cette action en indemnité soulève une question de compétence. Les lois indiquent d'ordinaire une compétence précise pour la fixation des indemnités qu'elles accordent,

1. Il y a beaucoup d'autres exemples : alignement (loi du 16 septembre 1807, art. 50), lignes télégraphiques et téléphoniques (loi du 28 juillet 1885, art. 10 et 13), servitudes militaires (loi du 18 juillet 1791, tit. I, art. 18 et s.; loi du 17 juillet 1819, art. 15, etc.).

Dans tous ces cas, il y a deux espèces d'actes administratifs. En premier lieu, l'Administration s'adresse en bloc à toute la catégorie des intéressés, ainsi par un plan général d'alignement. Puis une série plus ou moins nombreuse d'actes particuliers, d'alignements particuliers, détaille l'application de l'acte général. On s'est demandé si l'effet signalé au texte est attaché à l'acte général ou séparément à chaque acte particulier (Voir l'exposé des solutions diverses dans le *Répertoire* du Sirey, V° *Alignement*, n°s 183-194, t. III, p. 662), en d'autres termes si cet effet est attaché à l'acte réglementaire ou aux actes individuels. On aperçoit le rapport de cette question avec la théorie indiquée au texte : celle-ci n'intéresse que si les effets signalés doivent être rattachés à l'acte réglementaire.

2. Je n'ai pas à exposer les fluctuations de la jurisprudence sur ce point. On se rappellera que les tribunaux judiciaires s'étaient reconnu le droit d'accorder une indemnité pour remédier aux conséquences de la jurisprudence administrative qui refusait le recours en annulation. Le Conseil d'Etat ayant fini par admettre ce dernier recours, il semblait naturel que les tribunaux judiciaires abandonnassent leur jurisprudence; ils l'ont maintenue cependant, et le Tribunal des Conflits l'a approuvée. La loi du 8 avril 1898 ne paraît pas avoir réglé le sujet (Voir Hauriou, *Précis de droit administratif*, 4e éd., p. 650, note 3, et 651, note 1).

3. Conseil d'Etat, 25 juillet 1884 ; *Recueil*, p. 655.

compétence des tribunaux judiciaires[1] ou du jury d'expropriation le plus souvent, quelquefois compétence du Conseil de préfecture[2]. En dehors de ces cas, les actes de puissance publique, conformément aux principes généraux, donnent lieu à la compétence administrative[3]; c'est la conséquence de la séparation des pouvoirs, ou, pour mieux dire, la condition de l'indépendance et de la liberté nécessaires à l'action de la puissance publique. Ici encore le motif de la solution en indique la portée, et la jurisprudence reconnaît la compétence judiciaire pour les cas d'expropriation indirecte[4]. En ces cas, et c'est la différence qui les sépare des dommages ordinaires, la propriété privée est déplacée au profit de l'Administration et au préjudice du particulier; or les tribunaux judiciaires sont les gardiens de la propriété privée. En cette qualité, et par argument de l'organisation donnée à la procédure d'expropriation depuis la loi du 8 mars 1810, ils sont compétents toutes les fois que la propriété privée est en cause. Il faut dire davantage : les tribunaux judiciaires sont gardiens de tous les droits qui appartiennent aux particuliers et compétents pour l'indemnité à fournir par l'Administration qui les a usurpés[5].

175. En second lieu, l'application du règlement est subordonnée à une condition remarquable : la légalité du règlement, que le tribunal a le droit et le devoir de vérifier au préalable. Le juge n'a jamais à vérifier la régularité la constitutionnalité de la loi[6].

1. Loi du 8 juillet 1791, art. 18.
2. Décret du 22 janvier 1808, art. 3, qui renvoie à la loi du 16 septembre 1807 — Décret du 10 août 1853, art. 20-21 (Conseil d'Etat, 8 février 1864; S., 64, 2, 238).
3. Conseil d'Etat, 6 décembre 1855; *Recueil*, p. 705; — Civ. Cass., 4 avril 1876; D., 76, 1, 316.
4. Ainsi pour l'empiétement par acte de délimitation du domaine public.
5. Comp. Hauriou, *Précis de droit administratif*, p. 255 et 696.
6. La doctrine est toute en ce sens; voir par exemple Hauriou, *Précis de droit administratif*, 4e éd., p. 35 et 45; — Berthélemy, *Traité élémentaire de droit administratif*, p. 32-34, et *Revue politique et parlementaire*, t. XV, p. 333; — Laferrière, *Traité de la juridiction administrative*, t. I, p. 481; — Foucart, *Eléments de droit public et administratif*, t. I, p. 106-107, nos 97-98; — Trolley, *Cours de droit administratif*, t. I, p. 180, n° 142; — Serrigny, *Traité de l'organisation, de la compétence et de la procédure en matière contentieuse administrative*, 2e éd., 1865, t. I, p. 7, n° 7; — Dejamme, *du Pouvoir réglementaire*, n° 169

La condition est exprimée par la loi même. L'article 471, 15°, du Code pénal inflige une amende à toute violation d'un règlement légalement fait; donc l'amende n'est encourue que si le règlement est légal, et le prévenu est autorisé à discuter ce point, à soulever une *exception d'illégalité*, que le juge devra examiner avant de statuer sur la condamnation. Le texte ne concerne que les matières pénales, les contraventions de simple police; même, selon une opinion assez répandue, il ne sanctionne que les règlements préfectoraux et municipaux, à l'exclusion des règlements présidentiels. Mais pourquoi le principe aurait-il été limité à certaines matières pénales et à certains règlements? pourquoi l'exception d'illégalité serait-elle recevable devant le tribunal de simple police, et ne le serait-elle pas devant le tribunal de première instance? pourquoi contre un règlement préfectoral ou municipal et pourquoi pas contre un décret?

La meilleure raison qui justifie l'exception d'illégalité est tirée de la mission même du juge. Les tribunaux sont chargés d'appliquer les lois aux litiges qui leur sont déférés, leur devoir est d'en procurer l'application en toutes circonstances et en dépit de tous les obstacles. S'ils constatent un conflit entre la loi et un acte quelconque, ils sont tenus de faire prévaloir la loi, de rejeter, de tenir pour inefficace

(*Revue générale d'administration*, 1893, II, 272); — Esmein, *Eléments de droit constitutionnel*, p. 342 et 474-475; — Marcadé, *Explication théorique et pratique du Code civil*, 7e éd., 1873, t. 1, p. 40, n° 34; — Beudant, *Cours de droit civil français*, t. I, n° 42, p. 52.

Les tribunaux n'ont jamais mis en doute leur pouvoir de vérification; ils l'ont exercé même avant la revision de 1832, qui a introduit dans le Code pénal l'article 471-15°. La décision la plus célèbre est celle que rendit le Tribunal de commerce de la Seine, le 28 juillet 1830 (S., 30, 2, 223) et qui refusait l'application d'une des fameuses ordonnances du 25 juillet 1830. Les décisions de ce genre sont trop nombreuses pour être rapportées. Sur la jurisprudence primitive, on peut voir une consultation d'Engelvin, avocat à Arles (S., 19, 2, 159). Jugé cependant que les tribunaux ne pouvant critiquer les règlements d'administration publique, un jugement rendu avec un nombre de juges fixé par décret, contrairement à la loi, ne pouvait être cassé (Crim. rej., 4 décembre 1823; S., 25, 1, 48). — A l'étranger, le pouvoir de vérifier la légalité est généralement reconnu. En Italie, il est reconnu par la loi sur le contentieux administratif (loi du 20 mars 1865, art. 17). La Constitution le consacre en Belgique (art. 107), en Luxembourg (art. 94, 95, 98). La Constitution prussienne (art. 106) le refuse. Pour l'Allemagne, comp. Laband, t. II, p. 546; pour l'Autriche et la Prusse, Jellinek, p. 408-409.

l'acte contraire à la loi. On objecterait[1] vainement le caractère législatif attribué au règlement; ce caractère ne suffit pas à déterminer le régime du règlement. Il faut encore tenir compte de l'autorité qui a édicté la règle législative ou réglementaire; le Parlement est privilégié en ce que ses actes échappent au contrôle des tribunaux; le pouvoir exécutif ne jouit pas du même privilège.

176. Ces raisons sont de nature à faire considérer le pouvoir de vérification reconnu aux tribunaux comme conforme au droit commun, puisqu'il découle naturellement de la mission confiée au juge. Néanmoins, selon l'opinion générale[2], cette faculté constitue une dérogation au principe de la séparation des pouvoirs administratif et judiciaire. La séparation des pouvoirs s'oppose à tout examen qu'un tribunal voudrait faire des actes administratifs dont l'application lui est demandée. Or seuls les actes réglementaires subissent le contrôle de légalité.

Assez généralement l'exception est admise sans raisons qui la justifient, et à cause de l'article 471-15°, du Code pénal.

Les raisons données quelquefois[3] sont assez faibles : la compétence pénale appartenant exclusivement aux tribunaux judiciaires, il est naturel qu'elle s'étende jusqu'à l'examen de la légalité ; puis il ne serait pas raisonnable d'exiger que, pour éviter la sanction pénale, les particuliers fussent obligés de demander au Conseil d'Etat l'annulation préalable du règlement illégal. La première raison est d'une insuffisance manifeste; l'exception d'illégalité fonctionne en matière civile ou administrative comme en matière pénale; elle est admissible devant les tribunaux de tout ordre, judi-

1. Civ. cass., 29 novembre 1842; S., 43, 1, 477; — Ch. réun. cass., 24 avril 1847; S., 47, 1, 265; — Civ. cass., 10 août 1847; S., 47, 1, 699. Ces arrêts limitent leur doctrine, le refus de vérifier la légalité, aux ordonnances rendues en vertu d'une loi; ils sont relatifs à l'ordonnance du 2 septembre 1838, rendue en vertu des lois des 17 décembre 1814 (art. 14) et 2 juillet 1836, en matière de douanes.

2. Esmein, *Eléments de droit constitutionnel*, p. 475; — Laferrière, *Juridiction administrative*, t. I, p. 482; — Berthélemy, *Traité élémentaire de droit administratif*, p. 32-34.

3. Comp. Berthélemy, *Traité élémentaire de droit administratif*, p. 32-34.

ciaires ou administratifs ; enfin la compétence pénale, sans parler des infractions qui sont déférées au Conseil de préfecture ne permet pas aux tribunaux judiciaires d'examiner les actes individuels des autorités administratives. Le deuxième motif n'a aucune portée juridique. Si le contrôle de légalité est en soi contraire à la séparation des pouvoirs, on ne l'aura pas légitimé en droit quand on aura montré qu'il est plus commode que le recours en annulation.

Il ne m'importe guère que l'exception d'illégalité soit conforme ou contraire à la séparation des pouvoirs. Ce prétendu principe, qui n'est au fond qu'une notion obscure, encombre fâcheusement notre droit public, embrouille beaucoup de questions, fausse un grand nombre de solutions. La seule notion claire, la seule aussi qui résulte des textes dans lesquels on prétend trouver le principe prétendu, est celle de l'indépendance relative due aux différentes autorités entre lesquelles la puissance publique est répartie : chaque autorité remplit avec une liberté entière la mission dont elle est chargée ; tout acte par lequel une autorité attenterait à la liberté d'action d'une autre autorité est à considérer comme nul. Envisagé à ce point de vue, l'examen de légalité se justifie sans difficulté[1] : il est dans la mission naturelle du juge, dont le rôle ne serait pas libre s'il devait accepter les actes administratifs sans les vérifier ; et il ne porte pas atteinte à la liberté de l'Administration, puisqu'il n'équivaut pas à anéantir l'acte et lui refuse seulement un concours auquel il n'a pas droit ; puisque, loin de constituer l'exercice d'une attribution administrative par les tribunaux, il aboutit simplement à refuser, pour un cas particulier ou pour plusieurs cas distincts, l'application d'un acte irrégulier ; puisque, d'ailleurs, l'Administration ne saurait se prétendre gênée par l'obligation de faire légalement les actes dont elle demande l'application.

1. On conviendra que les mêmes motifs seraient valables pour attribuer aux tribunaux le contrôle de constitutionnalité sur les lois. La décision serait en effet aussi salutaire que juridique, mais elle est impossible dans notre droit public actuel, à cause des privilèges reconnus au Parlement. Sur le pouvoir des juges en Angleterre à cet égard, dont l'étendue a été quelquefois exagérée, voir Jellinek, *Gesetz*, p. 403 et s.

Aussi l'exception d'illégalité ne doit-elle pas être restreinte aux actes réglementaires; elle vaut contre les actes quelconques de l'Administration, individuels et généraux. Les tribunaux n'ont pas plus à tenir compte d'un décret de naturalisation irrégulier que d'un règlement illégal[1]. Les motifs sont également forts pour les deux cas. Au reste, le recours en annulation, autre garantie judiciaire de la légalité, bien que donnée par un tribunal administratif s'applique aux actes administratifs individuels comme aux réglementaires. Comment pourrait-on distinguer entre cette garantie et l'autre? et pourquoi distinguerait-on?

176 *bis*. L'exception d'illégalité peut être soulevée pour tout règlement[2] devant tout tribunal, civil, criminel, administratif[3], etc. Elle doit être examinée d'office par le juge, tenu de s'assurer qu'en appliquant le règlement il ne viole aucune loi.

Son examen, assez complexe, porte sur trois points principaux[4] :

1° La compétence réglementaire du chef de l'Etat. Lorsque le décret est fait en vertu d'une délégation législative, l'examen porte, en outre, sur la stricte observation de cette délégation[5]. Si le décret contient des dispositions émises sur délégation et d'autres appartenant au pouvoir ordinaire du chef de l'Etat, chacune d'elles est examinée selon sa nature.

2° Les formalités prescrites par la loi; ainsi la consultation du Conseil d'Etat, en assemblée ou en section, la consultation des différents corps, lorsque la loi exige cette con-

1. Gautier, *Précis des matières administratives dans leurs rapports avec les matières civiles et judiciaires*, 1879, p. 15-16.

2. Même pour les règlements d'administration publique (Conseil d'Etat, 8 janvier 1888; *Recueil*, 1).

3. Voir pour les Conseils de préfecture : Conseil d'Etat, 26 janvier 1870; *Recueil*, 3; — pour les tribunaux coloniaux; Civ. Cass., 28 octobre 1885; S., 86, 1, 377.

4. On pourrait en signaler d'autres, comme l'existence du contreseng ministériel, l'accomplissement des mesures de publicité (Conseil d'Etat, 23 décembre 1845; S., 46, 2, 280).

5. Ch. r. cass., 29 mars 1847, S., 47, 1, 264; — Conseil d'Etat, 1er avril et 8 juillet 1892; *Recueil*, 328 et 607; — 13 mai et 20 décembre 1872; *Recueil*, 299 et 745. — *Contra :* Civ. cass., 10 août 1847; S., 47, 1, 699; — Conseil d'Etat, 23 décembre 1845; S., 46, 2, 280.

sultation. Ainsi un tribunal peut et doit refuser l'application d'un décret qui devrait être un règlement d'administration publique et qui a été pris sans l'avis de l'assemblée générale du Conseil d'Etat[1], dont la nécessité est impérativement déclarée par la loi. Le tribunal n'est du reste pas obligé de s'en tenir à la qualification que le chef de l'Etat a donnée à son décret; par exemple, si la loi a prescrit un règlement d'administration publique, le tribunal, alors même que le décret eût été promulgué sous ce titre, devrait vérifier si le Conseil d'Etat en assemblée générale a été consulté; et réciproquement, le tribunal tiendra pour valable un décret improprement qualifié règlement d'administration et rendu sans l'avis du Conseil d'Etat, si aucune loi n'exigeait cet avis. Dans l'opinion la plus répandue, le tribunal devrait rejeter comme illégal un décret qui, bien que réellement fait avec cette collaboration, n'en porterait pas la mention, parce que, dit-on, cette mention est l'unique preuve authentique que la formalité a été remplie. En revanche, le respect dû aux affirmations d'une autorité publique ne permet pas que le tribunal révoque en doute l'accomplissement de la formalité si le préambule du décret contient les mots : « le Conseil d'Etat entendu », et autorise la preuve contraire[2].

3° La conformité avec les lois existantes. L'examen de ce point sera différent pour un règlement d'administration publique, ou plus généralement un décret fait en vertu d'une délégation législative, et pour un règlement ordinaire. Au premier cas, le chef de l'Etat a pu toucher aux lois dans la mesure indiquée par la délégation; au second cas, il est tenu de respecter toutes les lois. En outre, dans les deux cas, le règlement doit être en conformité parfaite avec la loi complétée[3].

177. Le contrôle de légalité, dérivant de la mission du

1. Serrigny, *Traité de l'organisation, de la compétence et de la procédure en matière contentieuse administrative*, 2e éd., 1865, t. I, p. 121, n° 95; — Crim. cass., 14 juin 1844; S., 44, 1, 608.
2. Comp. Dejamme, n° 125 (*Revue générale d'administration*, 93, I, 417). Voir cependant Conseil d'Etat, 6 janvier 1888; *Recueil*, 1.
3. Paris, 11 janvier 1836; S., 36, 2, 88.

juge, est exercé, non pas une fois pour toutes, mais séparément sur chaque cas soumis aux tribunaux. Les décisions n'ont l'autorité de la chose jugée que pour chaque hypothèse, et, dans chaque cas, le juge possède la même liberté que si la question se présentait pour la première fois[1]. Mais si le règlement a été annulé, ou si, inversement, il a été reconnu légal[2] par le Conseil d'Etat, les divers tribunaux sont tenus de se conformer à sa décision, qui a une portée universelle.

Dans un autre ordre d'idées, l'exception d'illégalité ne pourrait être soulevée par un plaideur qui aurait librement exécuté le règlement[3].

L'exception d'illégalité suppose un procès que l'intéressé se chargera de soulever[4].

Elle est opposable non seulement pour les effets immédiats du règlement, ainsi pour les sanctions pénales, mais toutes les fois que, même indirectement, la question de légalité est impliquée dans la sentence à rendre[5].

Le juge examine la seule question de validité; il n'émet aucune appréciation et ne refuse pas l'application à cause de l'inopportunité ou de l'inefficacité du règlement, à cause de sa rigueur et des difficultés de son exécution. Ces points sont réservés à l'Administration[6].

178. Les règlements présidentiels étendent leur portée normale à tout le territoire français. Ils n'ont quelquefois qu'une application limitée à telle région; encore faut-il établir que ces exceptions sont légales.

1. Nîmes, 8 janvier 1834; S., 34, 2, 153. Comp. : Nîmes, 20 juillet 1832; S., 33, 2, 69.

2. Conseil d'Etat, 18 avril 1833; S., 33, 1, 372.

3. Civ. rej., 4 décembre 1839; S., 40, 1, 50.

4. Voici un cas curieux : des avoués, prétendant être autorisés à plaider malgré l'ordonnance du 27 février 1822, se sont présentés à la barre et, devant les difficultés qui leur étaient opposées, ont allégué l'illégalité de l'ordonnance. Cette procédure a été approuvée (Nîmes, 20 novembre 1833; Grenoble, 27 mai 1834; S., 34, 2, 151 et 459).

5. Comp. Conseil d'Etat, 1er avril et 8 juillet 1892; *Recueil*, 328 et 607.

6. La loi du 8 avril 1898 (art. 9), veut que le règlement d'administration publique concilie les « intérêts de l'agriculture et de l'industrie avec le respect dû à la propriété et aux droits et usages antérieurement établis ». Le juge n'est pas autorisé à vérifier si cette conciliation est obtenue; l'appréciation est de nature administrative.

En règle, le Président de la République ne peut faire des règlements pour une division administrative du pays[1]. Le préfet est, il est vrai, son délégué général dans le département, et le pouvoir préfectoral, au point de vue réglementaire et à tous les autres, est une émanation du pouvoir présidentiel. Il est vrai encore que les objets principaux du pouvoir réglementaire à tous les degrés sont à peu près les mêmes. Mais le préfet tient de la loi même sa délégation, le chef de l'Etat ne peut pas le dépouiller. En principe, un décret qui viserait un département serait entaché d'incompétence et devrait être annulé.

Quant au maire, son pouvoir réglementaire lui est aussi attribué par la loi, et, en outre, par l'effet de la décentralisation, le maire exerce les droits réglementaires de la commune, à laquelle en général l'Etat, dont le Président de la République exerce les droits, ne peut se substituer.

179. Néanmoins, certains règlements présidentiels ne sont susceptibles que d'une application limitée au point de vue du territoire.

C'est quelquefois la nature des choses qui le veut ainsi : un règlement relatif aux douanes n'est en général applicable que dans les régions voisines de la frontière ; celui qui organise une institution cantonnée dans un territoire déterminé n'étend pas son action au delà.

D'autres règlements sont faits pour des régions administratives plus étendues que le département ou formées de territoires appartenant à des départements différents. Il ne s'agit pas, bien entendu, de règlements faits en bloc pour tout le territoire et qui s'appliquent, à raison de la nature des services publics, région par région, ni de règlements qui, faits pour compléter une loi à portée limitée, ont la même application. Il s'agit de règlements dont la portée est officiellement limitée à un territoire défini[2].

1. *Contra :* Blanche, *Dictionnaire général d'administration*, 1844, V° *Règlement de police*, p. 1432. Cet auteur juge absurde de refuser au chef de l'Etat le pouvoir de faire des règlements sur des matières sujettes à des arrêtés préfectoraux ou municipaux.

2. Quelquefois, le règlement excepte de son application telle partie du territoire (décret du 5 septembre 1897, art. 22).

Leur légalité n'est pas contestable quand ils sont prescrits par la loi[1]. Elle doit encore être admise s'ils se réfèrent à une matière qui ne figure pas dans les attributions légales du préfet; à plus forte raison s'ils concernent un service public auquel l'Administration proprement dite doit rester étrangère, celui de la justice; enfin même s'ils concernent une matière ou un service organisé par régions plus étendues que le département[2] ou formées de territoires pris en plusieurs départements. A supposer que le préfet fût compétent à raison de la matière, il ne le serait pas à raison du territoire. Or sa compétence territoriale est définie par la loi; celle du chef de l'Etat ne l'est pas de façon positive, sa détermination résulte négativement de celle que la loi donne aux autres autorités réglementaires. Elle existe donc partout où une autre n'est pas reconnue par la loi.

Les circonstances et la décision sont différentes, s'il s'agit de matières qui sont susceptibles d'être réglementées département par département et qui, d'ailleurs, sont dévolues au préfet. La compétence préfectorale est établie par la loi et ne peut être méconnue sous aucun prétexte. Les bonnes raisons ne manquent pas, au point de vue pratique, pour recommander le règlement présidentiel. La matière a peut-être besoin de dispositions applicables sur un vaste territoire; elles lui seraient difficilement données par une série de règlements préfectoraux; l'entente entre les préfets ne sera peut-être pas obtenue, en tout cas elle aboutira rarement à des règles identiques. La nature des choses semble impérative dans le même sens pour quelques cas au moins, comme pour un cours d'eau qui traverse plusieurs départements; n'y aurait-il pas quelque ridicule à lui imposer successivement plusieurs arrêtés préfectoraux? Excellents arguments pour la loi à faire; nuls, en présence de la loi existante.

1. Ainsi la loi du 20 juin 1896 (art. 1) décide que des règlements d'administration publique dresseront le tarif des notaires, par ressort de Cour d'appel.

2. Ainsi les règlements de pilotage sont faits séparément pour chaque arrondissement maritime. Voir, par exemple, décrets des 29 août 1854, 23 juillet 1859. Voir aussi décrets des 18 février 1857, 9 avril 1876, 16 mai 1899, 24 décembre 1882, 11 novembre 1884, 8 mars 1889, etc.

Au reste, dans la pratique, ces raisons ont triomphé à leur manière, grâce à la subordination hiérarchique des préfets. Lorsque le besoin de règles identiques est reconnu, le ministre ordonne aux différents préfets de s'entendre de façon complète et minutieuse. Mieux encore, il leur expédie un modèle de règlement que chacun d'eux devra publier sous sa signature dans son département. L'uniformité désirée est obtenue sans atteinte à la loi.

180. On trouve aussi des règlements présidentiels applicables à un seul département et qui font échec au pouvoir du préfet. C'est la loi naturellement qui crée ces exceptions; telle la loi du 27 juillet 1880[1], qui a modifié, entre autres, l'article 81 de la loi du 21 avril 1810 sur les mines. Aux termes du nouveau texte (§ 2), « les règlements généraux seront remplacés, dans les départements où ils sont en vigueur, par des règlements rendus sous forme de décrets en Conseil d'État ». Il s'agit des règlements relatifs à l'exploitation des carrières à ciel ouvert. C'étaient des règlements anciens, des arrêts du Conseil, rendus pour l'ensemble du territoire. La nécessité de les modifier pour les plier aux conditions diverses des exploitations dans les différents départements avait été fréquemment ressentie; et, comme les arrêts du Conseil ne peuvent être modifiés par les préfets, les modifications avaient été introduites par des décrets et ordonnances. Cinquante-cinq départements étaient soumis à cette réglementation exceptionnelle. Elle est devenue tout à fait légale par la loi du 27 juillet 1880.

Le texte rapporté plus haut a été introduit dans la loi par le Sénat, sur la proposition de la Commission, en deuxième délibération. On lui avait proposé, d'autre part, d'abroger les arrêts du Conseil et de reconnaître aux préfets le pouvoir réglementaire en cette matière; mais l'abrogation, sans inconvénient dans les cinquante-cinq départements pourvus de décrets, eût laissé les autres sans règlement; la situation, d'ailleurs, eût été bizarre, puisque certains départements au

1. Dejamme, n° 28 (*Revue générale d'administration*, 1893, III, 283 et s.). Il y a d'autres exemples (lois des 15 juillet 1893, art. 5; 15 juillet 1878, art 1, etc.).

raient eu des décrets et les autres des arrêtés préfectoraux; et la matière paraissait assez importante pour mériter des décrets.

La loi de 1880 abroge les parties législatives des décrets du 22 mars et du 4 juillet 1813, relatifs aux départements de la Seine et de Seine-et-Oise. Ces décrets avaient une portée législative, au moins dans certaines de leurs dispositions, par exemple dans celles qui attribuaient compétence au Conseil de préfecture pour la répression de diverses contraventions; et, comme ils n'avaient pas été annulés par le Sénat, malgré leur inconstitutionnalité, la jurisprudence admettait leur validité. Un décret en Conseil d'Etat du 25 mars 1868 (art. 36) avait abrogé celui du 4 juillet 1813; mais cette abrogation n'était peut-être pas régulière, à cause du caractère législatif du décret de 1813 (section de l'Intérieur au Conseil d'État, note du 14 novembre 1877). La loi de 1880 a levé tous les doutes et prévenu toutes les contestations.

181. Certains règlements présidentiels s'appliquent même à des communes ou à des fractions de commune. Ils sont plus rares aujourd'hui que jamais, et, par exemple, le Président de la République ne prend plus, ville par ville, les règlements relatifs au commerce de la boulangerie et de la boucherie si nombreux pendant cinquante ans. D'autres occasions lui sont offertes; c'est par exemple la loi du 10 juin 1854, qui lui laisse le soin de faire les règlements relatifs aux docks de Marseille[1]; l'article 103 de la loi du 5 avril 1884 qui, pour les villes dont la population dépasse 40.000 habitants, confie au chef de l'Etat l'organisation du personnel chargé de la police. Enfin différents objets relatifs à Paris sont réglés par des décrets[2].

182. Les règlements dont l'application territoriale est ainsi limitée ne peuvent être mis à exécution au-delà des limites fixées[3]. Si les circonscriptions auxquelles ils s'appliquent

1. Crim. rej., 23 février 1877; S., 77, 1, 482.

2. Voir, par exemple, outre le décret du 26 mars 1852, les décrets des 27 octobre 1868 et 28 juillet 1874, sur la hauteur des maisons; les infractions à ces textes sont des contraventions de grande voirie (Conseil d'Etat, 10 février 1888; *Recueil*, p. 172).

3. Ainsi un règlement fait pour les rivières du bassin de Paris ne s'applique pas aux cours d'eau mis en relation avec ce bassin (Req. rej., 17 mai 1852; S., 52, 1, 747).

sont agrandies, leur champ d'application augmente en même temps; et inversement, dans le cas de diminution. Comme d'ailleurs ces règlements ont été insérés aux recueils officiels et sont présumés connus dans tout le territoire et qu'il en est de même des modifications aux circonscriptions, la question d'une publicité nouvelle, qui serait à examiner pour tous autres règlements, ne se pose pas.

183. Les décrets relatifs à une colonie ne sont en principe appelés à produire leurs effets que sur le territoire de cette colonie; cela résulte du titre même qu'ils portent, du but et du texte de leurs dispositions. Toutefois une confusion doit être évitée : la qualité et les droits qu'un individu a acquis dans une colonie en vertu des décrets spéciaux à cette colonie font désormais partie de sa personnalité et le suivent partout où il va, dans les autres colonies, dans la métropole; ainsi la naturalisation, acquise dans les conditions particulières à différentes colonies, fait des citoyens français qui emportent en tous lieux cette qualité et jouissent partout des droits qui y sont attachés[1]. Il en serait autrement des titres et qualités qui, en vertu du texte même qui les crée, ne peuvent produire d'effet que dans la colonie où ils sont acquis[2].

De même, les décrets faits pour un pays de protectorat n'ont qu'une portée territoriale limitée à ce pays.

1. Civ. cass., 29 juillet 1889; Civ. rej., 18 juin 1890; S., 91, 1, 30.
2. Civ. cass., 29 juillet 1889 précité; 3 janvier 1888; S., 88, 1, 228.

CHAPITRE IX

LE RÈGLEMENT DANS L'ÉTAT

II. — Le Président de la République

6° L'interprétation des règlements

184. L'interprétation des règlements présidentiels semble appartenir naturellement à l'auteur même de ces actes, au Président de la République. *Ejus est interpretari cujus est condere*. La pratique actuelle est toute différente. Sous la double influence des caractères essentiels du règlement et parce que le règlement est une règle générale émanée d'une autorité administrative, elle refuse au chef de l'État le pouvoir d'interpréter ses actes, elle donne ce pouvoir au Conseil d'État siégeant au contentieux, elle reconnaît aux tribunaux de tout ordre le pouvoir et le devoir d'interpréter les règlements dans la mesure nécessaire pour rendre leurs sentences[1].

Sur les deux premiers points, cette pratique est postérieure à la loi du 24 mai 1872 et se rattache à cette loi. Auparavant, l'interprétation était donnée par le chef de l'État, avec l'avis du Conseil d'État, en la forme contentieuse ; c'était l'exercice de la justice retenue[2]. La loi du

1. Sous prétexte d'interprétation, on ne saurait porter au Conseil d'Etat une question, de taxe indirecte par exemple, appartenant à la compétence judiciaire (Conseil d'Etat, 1er juin 1870 ; S., 72, 2, 159).

2. Conseil d'Etat, 5 septembre 1836 ; *Recueil*, t. VI, p. 425 ; — 14 janvier 1839 ; *Recueil*, p. 35 ; — 30 juillet 1840 ; *Recueil*, p. 278 ; — 20 juin 1844 ; *Recueil*, p. 359. Comp. : 11 décembre 1874 ; *Recueil*, p. 979.

24 mai 1872 a supprimé en principe la justice retenue ; elle a donné au Conseil d'État le pouvoir propre de rendre la sentence dans tous les cas où, avant elle, il se bornait à proposer au chef de l'Etat un projet de solution qui n'acquérait l'autorité d'un jugement que par l'approbation royale ou impériale. Aucune réserve ou exception n'a été faite par la loi de 1872 ; elle a donc transporté au Conseil d'Etat, seul et statuant avec pouvoir propre, le pouvoir d'interprétation jadis exercé par le chef de l'Etat sur ses avis[1].

En conséquence, le Président de la République n'a pas le droit de donner, sous la forme d'un décret explicatif, l'interprétation d'un règlement antérieur. En donnant cette interprétation, il empiéterait sur les attributions confiées au Conseil d'Etat par la loi du 24 mai 1872. La ressource lui reste de promulguer un nouveau règlement contenant sur les points litigieux des dispositions claires ; mais ce deuxième décret est un acte entièrement indépendant du premier. Sa force obligatoire date de la promulgation qui en est faite et ne remonte pas à la date du premier règlement. Il ne s'applique pas, comme ferait un décret interprétatif, aux faits antérieurs à son entrée en vigueur ; ces faits restent soumis au premier règlement. A plus forte raison, le Président de la République ne pourrait-il pas donner, pour un cas particulier, une interprétation officielle.

Le droit d'interpréter devrait être reconnu au chef de l'Etat dans les cas où il reçoit du Parlement une délégation du pouvoir législatif, spécialement quand il est chargé de faire un règlement d'administration publique. Cette délégation le substitue au Parlement[2], qui a le pouvoir de faire des lois interprétatives : comment ne lui donnerait-elle pas le pouvoir d'interpréter, à la condition qu'il

1. Conseil d'Etat, 23 juin et 4 août 1876 ; *Recueil*, p. 598 et 772 ; — 14 mai 1880 ; *Recueil*, p. 449.

2. Cependant l'idée de délégation ne saurait conduire à admettre qu'une loi émanée du Parlement puisse interpréter un règlement d'administration publique. En droit, malgré la délégation, l'acte présidentiel est un règlement, et le Parlement ne fait que des lois. Le bon sens indique que l'interprétation doit en principe être demandée à l'auteur de l'acte, et, quand il y a une délégation, au délégué et non au déléguant.

l'exerce dans les formes requises ? Malgré ces raisons, la pratique n'admet aucune exception.

Cette pratique révèle une différence notable entre le règlement et la loi, ou mieux entre le Parlement et le Gouvernement. Le Parlement interprète ses actes, le Gouvernement n'interprète pas les siens. Différence actuellement fondée sur la loi de 1872, qui ne concerne pas les actes du Parlement, mais dont les origines se rattachent à la séparation des pouvoirs législatif et exécutif, et, par conséquent, à l'un des caractères essentiels du règlement, à celui qui le sépare spécifiquement de la loi.

Selon la jurisprudence, la loi de 1872 n'a changé, dans la pratique antérieure, qu'un point : le Conseil d'Etat avec pouvoir propre a remplacé de chef de l'Etat statuant avec l'avis du Conseil d'Etat. Sur tous les autres points, les usages anciens persistent. Ainsi l'interprétation ne peut être demandée *de plano* et principalement[1] ; il faut que sa nécessité se fasse sentir au cours d'un procès déjà engagé[2], et que cette nécessité soit reconnue par une décision judiciaire réclamant l'interprétation[3]. Aussi et à cause de son caractère judiciaire, n'a-t-elle d'effet que pour le procès qui la réclame et à l'égard des parties en cause.

185. L'ensemble de ces règles est peu satisfaisant. Le Président de la République est privé d'une prérogative qui lui revient naturellement. Pour la lui refuser, les bons motifs manquent, puisqu'elle est reconnue sans difficulté aux autorités administratives qui lui sont subordonnées. L'objection la plus forte, la crainte d'une interprétation entachée de rétroactivité, n'est-elle donc concevable que pour les règlements présidentiels? Elle n'est pas invincible, d'ailleurs; une pareille interprétation serait illégale et les tribunaux lui refuseraient application.

1. Cependant un ministre peut obtenir une interprétation sans litige : Conseil d'Etat, 1er février 1853; *Recueil*, p. 97; — comp. : 20 mai 1843; *Recueil*, p. 233.

2. Conseil d'Etat, 17 juin 1835; *Recueil*, t. VI, p. 144; — 26 décembre 1849; S., 41, 2, 194; — 26 octobre 1825 : S., 26, 2, 348; — 25 avril 1820; S., 21, 2, 56.

3. Conseil d'Etat, 26 octobre 1825; *Recueil*, t. III, p. 656; — 23 décembre 1847; *Recueil*, p. 571; — 2 décembre 1853; *Recueil*, p. 1011; — 2 février 1860; *Recueil*, p. 79; — 17 janvier 1867; *Recueil*, p. 87; — 6 juin 1872; *Recueil*, p. 570.

Cet inconvénient, plutôt théorique, est le moindre. Au point de vue pratique, il est regrettable que les particuliers ne puissent obtenir une interprétation authentique qu'en faisant un procès au cours duquel ils soulèveront l'exception d'interprétation. Est-il raisonnable qu'ils doivent s'ingénier pour faire naître le litige; qu'ils doivent en supporter les frais, frais doubles puisqu'ils ont à plaider sur le fond devant un tribunal, et sur l'interprétation devant le Conseil d'Etat; qu'ils doivent attendre la solution que le Conseil d'Etat, aujourd'hui débordé, risque de ne donner qu'après des années? Enfin, cette interprétation, si péniblement obtenue, est limitée et précaire; elle ne vaut que pour un seul procès; une nouvelle instance peut susciter une interprétation différente.

186. Ces inconvénients seraient intolérables, si, par bonheur, une autre pratique ne s'était formée, qui a neutralisé et supplanté celle qui vient d'être décrite.

Elle déclare d'abord que la nécessité d'une interprétation n'existe pas par cela seul qu'une personne, un plaideur élève sur le sens du règlement une contestation quelconque; elle suppose un doute sérieux, reconnu par le tribunal, et les juges peuvent et doivent appliquer un texte clair[1], en dépit des controverses dilatoires d'un plaideur. Ils se dispensent alors de recourir à l'interprétation du Conseil d'Etat.

Même dans les cas où un doute raisonnable existe, le juge est autorisé à interpréter le règlement dont il a à faire l'application[2]. Ce pouvoir est la conséquence du devoir de juger que la loi lui impose. L'article 4 du Code civil, en menaçant des peines infligées au déni de justice « le juge

1. Req. rej., 28 février 1883; S., 83, 1, 470; — Req. rej., 26 juillet 1881; S., 82, 1, 210; — Req. rej., 26 avril 1881; S., 82, 1, 396; — Req. rej., 27 novembre 1880; S., 81, 1, 388; — Civ. rej., 6 mars 1838; S., 38, 1, 623.

2. La jurisprudence du Conseil d'Etat a d'abord été en sens contraire, du moins quant aux règlements de tarifs. Foucart (*Eléments de droit public et administratif*, nos 1782-1784, t. III, p. 255-261) critique judicieusement cette jurisprudence. Outre les arguments développés au texte, il fait valoir que, aucun impôt ne pouvant être créé que par une loi et les tribunaux étant chargés de réprimer les contraventions à cette règle, les tribunaux sont ainsi chargés d'examiner si les règlements de tarif sont conformes à la loi.

qui refusera de juger sous prétexte du silence, de l'obscurité ou de l'insuffisance de la loi », proclame un devoir auquel le juge ne peut se soustraire sous aucun prétexte. On n'objectera pas sans doute que l'article 4 ne parle que de la loi, et on attachera plus de poids à une autre objection. Le devoir du juge ne cesse pas quand la loi est obscure, parce que le juge n'a aucun moyen d'obtenir une interprétation: c'est le contraire pour le règlement; que ne demande-t-il au Conseil d'Etat l'interprétation nécessaire? La thèse, malgré ses vices théoriques et pratiques, serait digne d'un examen s'il s'agissait de faire la loi. Mais la loi est faite, et elle sanctionne en principe le devoir de juger; pour admettre, dans le cas du règlement, une exception à ce devoir ou une simple mesure dilatoire, une disposition précise serait nécessaire: elle n'existe pas, et le devoir subsiste général. — L'objection tirée de la séparation des pouvoirs judiciaire et administratif ne signifie rien; la séparation n'est pas moins obligatoire entre le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire, et les juges interprètent les lois; on sait d'ailleurs que cette fameuse séparation n'a pas d'autre sens que l'indépendance relative des différentes autorités; les juges ne gênent pas l'action administrative en essayant de pénétrer le sens d'un règlement avant de l'appliquer. — Le respect des compétences n'est pas plus décisif, car aucune règle légale ne réserve au Conseil d'Etat la connaissance des difficultés d'interprétation en matière réglementaire. Ce n'est pas assez dire, ce pouvoir d'interprétation est indispensable aux juges sous peine de violer à leur préjudice la même séparation des pouvoirs et ce même respect des compétences. La mission essentielle du juge consiste à appliquer une règle — législative ou réglementaire, il n'importe — à un cas particulier; pour l'accomplir, il est bien obligé de reconnaître si la règle est applicable au cas, par conséquent de déterminer le sens de la règle, de l'interpréter. C'est la conséquence du caractère impersonnel et général de la règle, qui contient les cas particuliers dans laquelle le juge doit les découvrir. On sait que le caractère de règle est commun à la loi et au règlement; donc le juge peut et doit inter-

préter le règlement comme la loi. La différence de qualité du Parlement et du Gouvernement est ici sans effet.

De ces motifs, il faut conclure[1] que les tribunaux ont non seulement la faculté, mais le devoir d'interpréter le règlement. Ils ne peuvent s'abstenir ni sous prétexte que le règlement est obscur, ni par respect pour les droits du Conseil d'Etat.

Ils ne peuvent surseoir à statuer jusqu'à ce que l'interprétation du Conseil d'Etat ait été rapportée, ou du moins jusqu'à ce que les plaideurs, munis dans ce but d'un délai, aient démontré qu'ils ont saisi le Conseil d'Etat. Logiquement, ils ne devaient surseoir ni d'office, ni sur la demande d'un plaideur ou même de tous ; et, si cette décision était admise, la compétence du Conseil d'Etat en cette matière disparaîtrait totalement[2]. La pratique semble peu favorable à cette décision.

Dans la suite, l'interprétation sera peut-être donnée par le Conseil d'Etat; peut-être sera-t-elle différente de celle que les premiers juges ont donnée. Elle sera sans effet sur le jugement, si du moins il a acquis la force de chose jugée;

1. Serrigny, *Traité de l'organisation, de la compétence et de la procédure en matière contentieuse administrative*, t. I, p. 326 et 345; *Questions de droit administratif*, p. 15 et s. ; — Aucoc, *Conférences sur l'Administration et le droit administratif*, n° 292, t. I, p. 502. — M. Laferrière (*Traité de la juridiction administrative*, t. II, p. 11; comp. t. I, p. 432) admet l'interprétation des tribunaux judiciaires dans trois cas : pour l'application des sanctions pénales, quand l'interprétation est nécessaire pour la solution, quand le règlement est fait sur une délégation législative. Le second cas paraît comprendre les deux autres. — M. Beudant (*Cours de droit civil français*, 1896, t. I, p. 49, n° 40) admet l'interprétation judiciaire pour les règlements d'administration publique — ici il est influencé par la délégation législative — et pour les règlements sanctionnés par des peines; il n'explique pas cette différence entre les sanctions pénales et les autres.

Les tribunaux ont exercé sans hésitation le pouvoir d'interpréter afin de juger : Civ. rej., 22 décembre 1824; S., 21, 1, 175; — 6 mars 1838; S., 38, 1, 623; — Crim. cass., 8 février 1845; S., 45, 1, 229; — Crim. rej., 20 août 1847; S., 48, 1, 64; — Crim. cass., 30 mars 1876; S., 76, 1, 186; — Civ. rej., 14 août 1877 : S., 78, 1, 100; — Crim. cass., 25 novembre 1880; S., 81, 1, 142; — Civ. rej., 19 juin 1883; S., 83, 1, 356; — Crim. rej., 30 avril 1885; S., 87, 1, 93; — Conseil d'Etat, 26 juin 1874; *Recueil*, p. 603; — 13 juin 1873; *Recueil*, p. 536; — 29 mars 1855; *Recueil*, p. 249. Certains arrêts justifient leur décision par le caractère législatif attribué à tort à tout règlement fait en vertu d'une loi (Civ. cass., 29 juillet 1885; S., 88, 1, 25).

2. Les recours en interprétation sont fort rares [Dejamme, n° 136 (*Revue générale d'administration*, 1893, t. I, p. 430)].

et il y aura ainsi deux interprétations contradictoires du même texte. Pratiquement, la contradiction n'est pas à craindre entre les deux décisions ; si elles sont relatives à deux procès différents, chacune a son domaine d'autorité, et elles ne peuvent se heurter ; si elles sont relatives au même procès, elles ne se heurtent pas davantage, parce que l'une est rendue sur le fond et déduit des conséquences de l'interprétation admise ; l'autre ne statue que sur l'interprétation et est insusceptible d'exécution pratique. Le fait néanmoins serait très regrettable, et, si notre droit pousse la relativité de la chose jugée jusqu'à admettre des jurisprudences tout à fait distinctes, par exemple entre tribunaux administratifs et tribunaux judiciaires, il faut avouer que rarement un résultat aussi singulier a été entrevu. Fort heureusement il est inconnu de la pratique.

On conçoit que le plaideur demande et obtienne du Conseil d'Etat une interprétation avant la solution définitive du litige sur le fond. Conformément aux principes généraux sur la chose jugée, l'arrêt du Conseil d'Etat rendu sur une question de sa compétence s'impose aux juges appelés à statuer définitivement sur le fond.

Tout ce qui précède concerne principalement les tribunaux judiciaires. Il va de soi, que si la question d'interprétation se pose au cours d'un litige porté devant le Conseil d'Etat, celui-ci, compétent pour le fond et pour l'interprétation, statuera sur le tout par une seule sentence. Quant aux autres juridictions administratives, par exemple le Conseil de préfecture, les principes posés pour les tribunaux judiciaires leur sont applicables : ne sont-ils pas des juges, investis de la mission générale de juger ?

Le pouvoir d'interprétation fonctionne en toute matière, en matière civile comme en matière pénale[1].

L'interprétation est sujette en principe aux règles qui régissent l'interprétation des lois. Parce qu'elle concerne un règlement, elle est soumise à quelques principes spéciaux.

1. Civ. rej., 14 août 1877 ; S., 78, 1, 100 ; — Conseil d'Etat, 26 juin 1874 : *Recueil*, p. 603 ; — 25 mars et 3 juin 1892 ; *Recueil*, p. 323 et 517.

qui découlent de cette considération que le règlement est l'œuvre du pouvoir exécutif. Ainsi un règlement de police ne peut être interprété que comme tel, et les conséquences qu'il est appelé à produire doivent être en rapport avec le but de police qu'il poursuit. L'interprétation du règlement ne saurait aboutir à léser les droits des tiers que le règlement lui-même ne peut atteindre.

L'interprétation doit être stricte[1].

Enfin, un règlement rendu pour l'exécution d'une loi doit être interprété en conformité de cette loi[2].

1. Crim. rej., 6 août 1847; S., 47, 1, 873; — Paris, 13 décembre 1896; S., 1901, 2, 67.
2. Crim. cass., 17 janvier 1823; S., 23, 1, 93.

CHAPITRE X

LE RÈGLEMENT DANS L'ÉTAT

II. — Le Président de la République

7° Les recours contre les règlements

187. Les voies de recours offertes aux particuliers contre un acte du chef de l'Etat sont gracieuses ou contentieuses[1].

I

188. Les voies gracieuses n'ont pas forme et nature de procès : elles ne sollicitent pas un jugement, ne sont même pas sûres d'une réponse, favorable ou défavorable. A vrai dire, ce sont des moyens de se plaindre plutôt que des recours.

A qui se plaindre d'un règlement présidentiel[2] ? A son auteur, naturellement; et, en effet, un recours gracieux au Président de la République est ouvert. Il n'est soumis à aucune condition, à aucune formalité ; il peut invoquer tous les

1. Comp. Cammeo. *Della Manifestazione della volontà di Stato* (*in* Orlando *Primo trattato di diritto amministrativo italiano*), cap. VII.

2. Le recours hiérarchique n'est pas concevable, puisque le Président de la République est le chef de l'Etat; pas même pour les règlements d'administration publique, bien que le Parlement soit quelquefois présenté comme le supérieur du chef de l'Etat, car le recours hiérarchique suppose des autorités de même ordre; et tel n'est pas le cas, quoique le pouvoir législatif et le pouvoir réglementaire soient des attributions de même nature; elles appartiennent néanmoins à deux ordres différents.

griefs imaginables, depuis la violation des lois et l'atteinte aux droits acquis jusqu'à lésion des intérêts les plus privés et les plus petits. Il s'applique à tous les règlements sans distinction.

Ses résultats peuvent être la rétractation pure et simple du règlement, ou la rétractation de certaines dispositions[1], ou des modifications, ou la promulgation d'un règlement entièrement nouveau; résultats qui, chacun avec sa portée particulière, ressemblent à ceux d'une abrogation. L'abrogation, d'ailleurs, est la preuve du succès complet obtenu par le recours. La ressemblance va plus loin encore; de même que l'abrogation, la rétractation ne saurait porter atteinte aux droits acquis sous l'empire du règlement, tant qu'il était en vigueur; elle n'a pas d'effet rétroactif.

La rétractation doit observer les mêmes formes que le règlement qu'elle touche et remplir les mêmes conditions; l'omission des prescriptions légales serait sanctionnée de la même façon. On en dira autant pour l'entrée en vigueur de la rétractation; elle est encore l'exercice du pouvoir réglementaire.

Un cas très particulier de plainte au chef de l'Etat est offert par le décret du 22 juillet 1806 (art. 40) : « Lorsqu'une partie se croira lésée dans ses droits ou sa propriété par l'effet d'une décision du Conseil d'Etat, rendue en matière non contentieuse, elle pourra nous présenter une requête pour, sur le rapport qui nous en sera fait, être l'affaire renvoyée, s'il y a lieu, soit à une section du Conseil d'Etat, soit à une commission. » Cette ressource est aujourd'hui complètement hors d'usage[2]. Elle offre cependant l'avantage de n'être pas assujettie à un délai[3].

189. Les plaintes peuvent aussi être adressées au Parlement. Le Parlement est le contrôleur naturel de tous les actes du Gouvernement; il a le droit d'exprimer, sur la

1. Voir, par exemple, l'ordonnance du 22 septembre 1819.
2. Outre ce qu'en dit Cormenin, dans un passage rapporté plus loin, voir Conseil d'Etat, 11 mai 1807; *Recueil*, t. I, p. 83; — 31 mai 1807: S., 16, 2, 259; — 3 janvier 1813; *Recueil*, t. I, p. 384; — 28 juillet 1819; *Recueil*, t. II, p. 545; — 19 février 1823; *Recueil*, t. III, p. 327.
3. Conseil d'Etat, 10 septembre 1817; *Recueil*, t. II, p. 272.

politique générale et sur chaque acte, une opinion, un vœu, une invitation. Ses votes intéressent la responsabilité ministérielle seule; mais cela est indifférent, puisque, dans le régime parlementaire, les ministres ont la responsabilité des actes présidentiels, puisqu'ils peuvent obtenir du Président sa signature pour le décret de rétractation; cela est juste aussi, parce que pratiquement le règlement est l'œuvre du ministre. Or les particuliers peuvent solliciter le Parlement, l'une au moins des Chambres, pour qu'elle exerce son contrôle. Le moyen régulier offert à tous est la pétition, et à d'autres époques, sous la Restauration notamment, ce moyen a été souvent employé ; il est aujourd'hui d'un emploi plus rare. D'autres lui sont préférés, par exemple s'adresser à un député ou un sénateur qui consentira peut-être à interpeller, saisir les journaux et créer par eux une émotion plus ou moins factice dans l'opinion, qui, à son tour, déterminera un interpellateur[1].

La plainte adressée au Parlement n'est pas assujettie à d'autres formes que celles prescrites par le règlement intérieur des Chambres, pour le dépôt des pétitions par exemple, pour les interpellations, etc. Naturellement aussi, les griefs invoqués peuvent être tirés de toute sorte de considération.

L'effet de ces moyens n'est ni très sûr en droit, ni très efficace en fait. Le Parlement peut tout au plus exprimer une opinion, soit en votant un ordre du jour sur une interpellation, soit en renvoyant une pétition au Gouvernement. Rarement il ira jusqu'à une injonction précise, jusqu'à un blâme direct, jusqu'au renversement du Cabinet. En aucun cas, il ne peut redresser le règlement défectueux.

Le Parlement a enfin une ressource plus efficace que les autres : faire sur la matière une loi qui abrogera le règlement dont on se plaint. Un régime parlementaire bien réglé, où le Gouvernement conduirait sa majorité, ne laisse-

1. En Angleterre, le contrôle parlementaire est organisé avec précision. Quelques détails seront donnés à propos des ministres, que ce contrôle vise principalement. Pour le moment on se bornera à constater que les *orders in council* sont souvent assujettis à des règles analogues (Voir, par exemple, acts 55-56 Victoria, c. 23, a. 21 ; 56-57 Victoria, c. 12, a. 3), ou même à une approbation législative (60-61 Victoria, c. 65, a. 20).

rait pas beaucoup de chances à ce moyen. En France, à l'heure actuelle, il rencontrerait d'autres obstacles, nés à peu près tous des fâcheuses et stériles méthodes appliquées aux travaux parlementaires. Il n'est d'ailleurs pas à la disposition des particuliers, qui ne peuvent stimuler officiellement l'initiative parlementaire.

II

190. Les voies contentieuses sont en général préférables à tous les points de vue : abstraitement, parce qu'elles représentent le droit en mouvement pour sa sauvegarde et que, par conséquent, elles suffisent pour contenir l'Administration dans les limites de son devoir : au delà les particuliers cessent d'avoir des droits, et la question d'opportunité ou d'efficacité qui subsiste appartient au contrôle politique du Parlement; — concrètement et pour les particuliers, parce qu'elles leur donnent une satisfaction assurée, la garantie certaine de leurs droits, et que seules elles ont cet effet.

191. Les recours contentieux[1] ne sont pas tous admis contre un règlement présidentiel. Le recours ordinaire ou de pleine juridiction, qui tend à la réformation par un tribunal de l'acte attaqué, est écarté par tout le monde. La divergence ne porte que sur les motifs qui justifient cette décision unanime. Les idées démontrées plus haut sur la nature législative des règlements conduisent à motiver par cette nature même l'impossibilité d'attaquer un règlement par le recours ordinaire ; une règle générale ne peut porter atteinte à des droits particuliers, et ceux-ci trouvent précisément leur sauvegarde dans le recours ordinaire; la nature des choses est cause que ce recours n'est concevable que dirigé contre des actes individuels. Relativement à un règlement, à un acte de portée générale, il ne se con-

1. L'appel comme d'abus se conçoit fort bien appliqué aux décrets et, de façon générale, aux règlements. En pratique, il n'est dirigé que contre les règlements municipaux.

çoit pas ; on ne se figure que les vices qui donnent matière au recours en annulation. — Cette explication n'est acceptée par certains auteurs que pour les règlements d'administration publique[1], pour lesquels la délégation législative leur paraît établie ; elle est totalement exclue par d'autres auteurs qui estiment que tout règlement est de sa nature un acte administratif, et que le recours ordinaire s'applique en principe à tous les actes administratifs. Elle est remplacée ou complétée, dans ces opinions, par la remarque suivante, dont la justesse est incontestable : la plénitude de juridiction que donne le recours ordinaire au tribunal qui en est saisi équivaudrait au pouvoir réglementaire, puisque ce tribunal pourrait le modifier, le remplacer même ; or cela est impossible, attendu que les tribunaux ne peuvent participer au pouvoir réglementaire et que, d'ailleurs, par hypothèse, la compétence du pouvoir présidentiel dans la matière est certaine.

192. Le recours en annulation[2] ne se heurte à aucune des objections alléguées contre le recours ordinaire. Il se conçoit fort bien, employé contre un règlement qui contredit les lois, et il ne donne au Conseil d'Etat que le pouvoir d'annuler, qui n'équivaut pas au pouvoir réglementaire, qui, on le verra, ne peut être confondu avec une abrogation.

Néanmoins, la jurisprudence primitive du Conseil d'Etat et la doctrine ancienne refusaient toute sorte de recours contentieux contre les règlements, au moins contre les règlement émanés du chef de l'Etat, et ne distinguaient pas, à ce point de vue, entre les règlements d'administration publique et les autres[3]. Il est très facile de saisir, soit dans les livres, soit dans les arrêts, et la théorie elle-même et les objections dont elle fut, de bonne heure, l'objet, et qui enfin l'emportèrent.

1. Dejamme, n° 125 [*Revue générale d'administration* (1893, t. II. p. 416)].
2. Il a été organisé en Italie par la loi du 2 juin 1889, art. 24.
3. Cette jurisprudence et cette doctrine datent de l'époque où le recours en annulation n'est pas encore séparé du contentieux de pleine juridiction. Ce n'est pas le lieu de dire quand, pourquoi et comment le contentieux s'est ainsi subdivisé. Elle relève quelquefois que le particulier peut faire valoir ses droits devant les autorités ou les tribunaux compétents (Conseil d'Etat, 26 février 1823 ; S., 24, 2, 111 ; — 22 décembre 1824 et 2 février 1825 ; S., 25, 2, 281 et 354).

Les auteurs ne prévoient pas tous la question. Macarel et Foucart la passent sous silence, mais l'omission, en pareil sujet, équivaut au refus de tout recours. Trolley, plus net, écarte positivement tout recours dirigé contre une ordonnance réglementaire[1]. Cormenin résume ainsi la jurisprudence : « Le recours au Conseil d'Etat est inadmissible lorsque la matière n'est pas contentieuse... lorsque le requérant se pourvoit : 1° contre les décrets et ordonnances qui constituent règlement et qui prescrivent des mesures d'administration publique[2]... ou en rapport ou modification des lois, ordonnances royales, décrets, mesures et actes généraux ou réglementaires du Gouvernement[3];... 10° contre les ordonnances royales rendues sous la forme de règlements d'administration publique, pour l'exécution des lois commerciales, en matière non contentieuse[4]; 11° ou qui statuent sur des intérêts généraux et politiques[5]; 12° contre les dispositions prises par le Gouvernement pour la formation ou le maintien des établissements militaires qui intéressent la sûreté ou la défense du territoire, tels que des poudreries, des polygones d'artillerie, des salles d'artifice dans les forts, etc.[6];... 20° contre les ordonnances qui prescrivent des mesures relatives à l'ouverture, à la clôture et à la police des théâtres[7];... 35° contre des décrets et ordonnances dé-

1. *Cours de droit administratif*, 1844, t. I, p. 164. Il cite en ce sens : Conseil d'Etat, 11 mai 1807; *Recueil*, t. I, p. 83; — 10 septembre 1808; *Recueil*, t. I, p. 143; S., 17, 2, 23; — 11 décembre 1816; *Recueil*, t. II, p. 150; — 22 décembre 1824; *Recueil*, t. III, p. 545. Ces citations ne sont pas toutes démonstratives.

2. Cormenin cite en note les quatre arrêts rapportés à la note précédente et que Trolley lui a vraisemblablement empruntés et en outre : 22 octobre 1817; *Recueil*, t. II, p. 278 (*Questions de droit administratif*, 5e éd., p. 64, 66 et s.). Les citations de Cormenin ne sont pas toutes relatives à des règlements.

3. En note : Conseil d'Etat, 22 octobre 1817; *Recueil*, t. II, p. 278; — 17 juin 1818; — 12 mai 1819 : *Recueil*, t. II, p. 511; — 23 août 1820; — 24 décembre 1823; *Recueil*, t. III, p. 427.

4. En note : Conseil d'Etat, 28 juillet 1819; S., 20, 2, 123.

5. En note : Conseil d'Etat, 29 janvier et 2 juillet 1823; *Recueil*, t. III, p. 314 et 381; S., 14, 2, 137. — Voir aussi avis du Conseil d'Etat du 21 avril 1807; S., 16, 2, 259.

6. En note : Conseil d'Etat, 20 novembre 1822; *Recueil*, t. III, p. 284; — 19 mars 1823; — 21 décembre 1825; — 18 février 1836; *Recueil*, t. VI, p. 276. Il est juste de remarquer que ces règlements d'organisation ne sont guère susceptibles d'être attaqués par un particulier ayant qualité.

7. En note : Conseil d'Etat, 12 mai 1824; *Recueil*, t. III, p. 472.

claratifs de l'utilité publique, en matière d'alignement et d'expropriation[1];... 53° contre les ordonnances royales... qui règlent le mode de paiement des condamnations judiciaires prononcées contre les communes[2], ou qui règlent l'établissement des chemins de halage, en exécution de la loi du 16 septembre 1807[3]; ... 72°... ou qui modifient et complètent un règlement de police concernant des canaux de navigation[4]... »

Et ailleurs : « Quant aux ordonnances rendues en dehors du Conseil d'Etat, sur la proposition des ministres, si elles ne touchent qu'à des intérêts et que des formes établies par la loi pour la protection de ces intérêts aient été accomplies le recours n'est pas autorisé. Mais, si l'ordonnance touche à un droit reconnu par la loi, ou si les formes prescrites, telles qu'une enquête ou un consentement de conseil municipal, n'ont pas été observées, il y a lieu à opposition par la voie contentieuse[5]. »

Ailleurs encore, après avoir reproduit l'article 40 du décret du 22 juillet 1806, Cormenin ajoute :

« L'application de cet article est souvent réclamée par les parties en désespoir de cause.

« On appelait, en 1806, matière non contentieuse, les décrets qui, sur les rapports des ministres et l'avis d'une section du Conseil d'Etat, étaient rendus en assemblée générale, sur des matières purement administratives, et notamment les décrets réglementaires sur les usines, fabriques, mines, desséchements de marais, établissements d'utilité publique, etc., etc.

« Si quelques dispositions de ces décrets, de ces règlements d'administration, venaient, dans leur exécution, à froisser l'intérêt ou à compromettre, d'une manière quelconque, la propriété ou les droits d'une partie, elle pouvait et elle peut

1. En note : Conseil d'Etat, 4 juin 1823 ; *Recueil*, t. III, p. 368 ; — 2 août 1826, *Recueil*, t. IV, p. 86 ; — 4 juillet 1827 ; *Recueil*, t. IV, p. 199 ; — 30 novembre 1830 ; *Recueil*, t. IV, p. 665.
2. En note : Conseil d'Etat, 11 janvier 1829 ; *Recueil*, t. IV, p. 440.
3. En note : Conseil d'Etat, 25 avril 1833 ; *Recueil*, t. V, p. 342.
4. En note : Conseil d'Etat, 24 juin 1829 ; *Recueil*, t. IV, p. 494.
5. P. 16, note 4.

encore aujourd'hui s'adresser directement au roi, par voie de pétition, et demander la formation d'une commission spéciale pour faire examiner la validité de ses plaintes ou de ses réclamations. Voir ordonnances des 11 décembre 1816 (entreprise des lits militaires), 26 août 1818 (Vitalis-Lurat)[1].

« La voie contentieuse lui est interdite; cette voie n'est ouverte qu'aux parties qui attaquent soit une décision du Conseil d'Etat prise de l'avis du comité du contentieux, soit un décret ou ordonnance rendu sur le rapport d'un ministre, non en matière générale et réglementaire, sans l'intervention du Conseil, mais entre deux ou plusieurs particuliers, ou entre un ou plusieurs particuliers et des communes ou corporations ou l'Etat, et sur une matière contentieuse. Voir ordonnances des 8 mai et 14 août 1882 (inédites), 12 mai 1830 (West)[2]. »

En revanche, le règlement n'empêchait pas les particuliers lésés de faire valoir leurs droits à une indemnité[3], et un arrêt décide même que l'exécution doit en être suspendue jusqu'au règlement de l'indemnité[4].

Cette doctrine est reproduite par J.-B. Sirey[5], mais avec des hésitations et presque des contradictions qui font pressentir la théorie moderne.

Lorsqu'il s'occupe des ordonnances royales, il est fort net, et déclare « que les dispositions du Gouvernement, dans l'intérêt général ou pour l'utilité publique, ne sont pas de nature à comporter une *contention* directe avec les particuliers plus ou moins intéressés... Mais, quand l'ordonnance ou disposition gouvernementale blesse, *incidemment* et nominativement, des droits privés ou des intérêts garantis

1. « ... Il y a peu d'exemples, depuis la Restauration, que de semblables commissions aient été formées, malgré les nombreuses réclamations des parties qui se prétendaient lésées. » Voir ordonnances des 22 février 1821 (Garnot) et 20 novembre 1822 (Rémon).

2. Aux arrêts cités par Cormenin, on pourrait en ajouter d'autres; ainsi : Conseil d'Etat, 14 avril 1819; S., 20, 2, 215; — 8 janvier 1836; *Recueil*, t. VI, p. 255; — 30 décembre 1842; *Recueil*, p. 553; — 1er mars 1826; *Recueil*, t. IV, p. 22.

3. Conseil d'Etat, 22 janvier 18.4; S., 24, 2, 312; — 23 août 1836; *Recueil*, t. VI, p. 412; — 19 juin 1838; *Recueil*, t. VII, p. 117; — 16 avril 1852; *Recueil*, p. 103; — 6 août 1852; *Recueil*, p. 355.

4. Conseil d'Etat, 17 août 1825; *Recueil*, t. III, p. 636.

5. Consultation insérée au S., 23, 2, 60.

par la loi, quand la disposition peut avoir, contre le particulier lésé, l'effet de la chose jugée, en ce cas le particulier lésé est reçu à se pouvoir par la voie d'opposition tierce et à porter son recours devant la justice du roi, en Conseil d'Etat... Remarquons bien que, si l'ordonnance ne statue pas expressément sur les droits privés; si elle ne décide pas un cas particulier; si elle ne fait que consacrer en principe une règle générale; si, en un mot, la disposition ne peut avoir l'effet de la chose jugée, dès lors l'opposition tierce n'est pas recevable.

« C'est seulement lorsque, par l'application de la règle générale à un cas particulier, les droits privés auront été ultérieurement lésés, qu'il sera permis au particulier lésé de former une contention devant la justice administrative. »

Mais, à la page précédente, Sirey déclare non réformable une décision ministérielle conforme à un règlement royal, même si le règlement est contraire à la loi : « ... le Conseil d'Etat ne pourrait se dispenser de maintenir la décision ministérielle; car le Conseil d'Etat, de même que le ministre, ne doit pas rendre sans effet une ordonnance du roi ». Mais comment donc : le règlement peut-il neutraliser la loi? Non, dit Sirey, seulement il s'impose au Conseil d'Etat, « chargé (sous la direction du Gouvernement) d'émettre un avis destiné à devenir une décision du roi. Que faire dans un pareil cas? Si l'on ne se pourvoit pas dans les délais, on encourt la déchéance, et, si l'on se pourvoit, on sera rejeté. » Il conseille de se pourvoir, en outre de dénoncer à l'autorité compétente le règlement contraire à la loi, enfin d'obtenir du Conseil d'Etat qu'il ne statue qu'après la décision prise à ce sujet. « Quoi ! dira-t-on, vous professeriez cette doctrine qu'une ordonnance du roi puisse être dénoncée comme violant la loi? » Pourquoi non? L'ordonnance est seulement présumée, sur la foi du ministre responsable qui la contresigne, conforme à la volonté du souverain; pour la loi, la certitude est complète. Elle doit donc l'emporter sur l'ordonnance. Au reste, la tierce opposition est admise contre les règlements qui « contrarient ou froissent positivement et textuellement des droits privés... Or une ordonnance ou un règlement

d'intérêt général et d'administration publique, consacrant un principe d'où est découlée nécessairement une décision dommageable, est tout aussi querellable par la partie lésée que si l'ordonnance ou le décret renfermait textuellement la décision[1]. »

Ainsi la première jurisprudence et la première doctrine refusent tout recours contentieux contre les règlements. Mais les motifs essentiels de cette décision sont intimement liés à une conception et à une organisation de la justice administrative : d'une part, le contentieux de l'annulation n'a pas encore conquis son autonomie, donc un règlement ne violant expressément le droit de personne ne peut être contesté par personne ; d'autre part, le Conseil d'Etat donne un avis sous forme de décision royale ; il est impossible qu'il conclue à une réformation.

Que les choses changent aux deux points de vue, que le contentieux d'annulation se dégage, que le Conseil d'Etat acquière le pouvoir propre : aucune raison ne subsistera plus qui écarte des règlements faits par le chef de l'Etat le recours pour excès de pouvoir.

C'est ce qui s'est produit. Vers le milieu du siècle[2], la jurisprudence consent à reconnaître que les règlements du chef de l'Etat peuvent être attaqués, au moins pour incompétence, excès de pouvoir, vice de forme[3]. Vivien[4] critique la sévérité des arrêts anciens et signale l'insuffisance pratique de l'exception d'illégalité, la disparition, en 1852, du recours aux Chambres, et montre que les particuliers n'ont plus qu'une ressource illusoire, le recours au Gouvernement. Lorsque le décret du 2 novembre 1864 eut, en le libérant des frais, donné au recours en annulation une portée immense, personne ne douta que les règlements du chef de l'Etat y fussent exposés. La loi du 24 mai 1872

1. Mémoire inséré au S., 19, 2, 169.
2. Dans la période antérieure, voir Conseil d'Etat, 8 mai 1821 ; S., 21, 2, 191.
3. Conseil d'Etat, 20 novembre 1845 ; *Recueil*, p. 497 ; — 10 mai 1851 ; *Recueil*, p. 348. — L'arrêt du 15 décembre 1853 (*Recueil*, p. 1075) n'admet le particulier à se plaindre que lorsque l'application est tentée à son préjudice.
4. *Etudes administratives*, t. I, p. 313-314.

a assuré au contrôle judiciaire son plein effet, en attribuant au Conseil d'Etat le pouvoir propre.

193. La théorie générale du recours en annulation sera supposée connue ; on se contentera d'en noter l'application aux règlements présidentiels.

194. La recevabilité du recours en annulation est subordonnée à des conditions qui tiennent à la nature de l'acte attaqué, à la qualité du demandeur, aux formes et délais, au caractère subsidiaire du recours en annulation. Il s'agit d'appliquer ces conditions aux actes réglementaires.

195. *Condition tenant à la nature de l'acte.* — Le recours en annulation suppose : un acte accompli, que le demandeur veut faire anéantir. Il est en principe inapplicable au refus de faire un règlement[1] ; — un acte susceptible d'exécution[2].

Quant aux règlements faits et promulgués, une distinction très importante est faite par la jurisprudence[3] et approuvée par la doctrine[4] à peu près unanime. Elle consiste à déclarer le recours en annulation recevable contre tous les règlements, sauf les règlements d'administration publique. Ceux-ci échappent à ce recours qui est déclaré, à leur égard irrecevable. La raison alléguée est celle-ci :

1. Conseil d'Etat, 30 janvier 1891 ; *Recueil*, p. 60.

2. Le recours n'est pas recevable contre un décret qui, faute d'un décret complémentaire, ne peut être exécuté (Conseil d'Etat, 25 avril 1879 ; *Recueil*, p. 312.)

3. Conseil d'Etat, 22 décembre 1824 ; *Recueil*, t. III, p. 545 ; — 1er avril 1892, *Recueil*, p. 328 ; — 8 juillet 1892 ; *Recueil*, p. 607. Un arrêt (20 décembre 1872, *Recueil*, p. 747) applique la même décision à un décret qu'il dit fait en vertu d'une délégation législative ; un autre (16 novembre 1894 ; *Recueil*, p. 593), à un décret relatif à une colonie, à cause de la délégation donnée par l'article 1er du sénatus-consulte du 3 mai 1854.

4. Les auteurs qui reconnaissent au règlement d'administration publique la délégation approuvent en général la jurisprudence (Laferrière, *Traité de la juridiction administrative*, t. II, p. 11 ; — Simonet, *Traité élémentaire de droit public et administratif*, 2e éd., 1893, n° 389, p. 153 ; — Dejamme, n° 125 (*Revue générale d'administration*, 1893, t. I, p. 416).

Les auteurs qui déclarent la délégation impossible se basent souvent sur ce motif pour admettre le recours en annulation contre les règlements d'administration publique (Esmein, *Eléments de droit constitutionnel*, p. 475 ; Berthélemy, *Traité élémentaire de droit administratif*, p. 91).

M. Hauriou, qui admet la délégation et refuse le recours, modifie un peu l'argument traditionnel : son motif est que le règlement d'administration publique est soudé à la loi, en est le complément inséparable (*Précis de droit administratif*, 4e éd., p. 45).

ces actes sont faits en vertu d'une délégation consentie par le pouvoir législatif ; ils sont donc semblables à la loi ; ils sont soumis au régime dont jouissent les lois ; or celles-ci ne sont pas exposées au recours en annulation.

Il est sans doute inutile de chercher à ébranler une jurisprudence et une doctrine également fermes dans la solution et dans les motifs ; il n'est pas inutile de montrer qu'elles se trompent.

Dans le raisonnement qui détermine le Conseil d'État et beaucoup d'auteurs, un seul point est à peu près exact. Je crois avoir établi — et l'opinion générale est en ce sens — que le règlement d'administration publique est fait en vertu d'une délégation législative. Encore convient-il d'ajouter que la délégation législative existe dans d'autres cas, pour de simples décrets ; et si elle constituait un argument décisif, elle devrait rendre le recours en annulation irrecevable partout où elle se rencontre. Pourtant la doctrine et la jurisprudence n'écartent le recours que pour les règlements d'administration publique ; elles ne s'expliquent d'ailleurs pas sur les autres cas[1]. Mais passons sur cette inconséquence, et acceptons le point de départ.

L'effet de la délégation législative n'est pas de rendre le règlement d'administration publique semblable en tous points à la loi, de lui donner le régime même des lois. Elle donne au chef de l'Etat une compétence, un pouvoir qui, d'ordinaire, n'appartient qu'au Parlement ; pas davantage. Le Président de la République ne devient pas le Parlement, et l'acte qu'il fait en vertu de la délégation n'est pas une loi, au sens technique du mot, c'est un règlement présidentiel. Il en est ainsi, d'ailleurs, dans tous les cas de délégation : l'acte accompli par le délégué lui appartient, et quand, le chef de l'État ou un ministre charge un préfet d'agir à sa place, les actes faits en vertu de cette délégation sont des arrêtés préfectoraux, non pas des décrets présidentiels ou

1. Voir cependant Conseil d'Etat, 20 décembre 1872 (*Recueil*, p. 747), déjà cité. — Les décrets relatifs aux colonies, étant en général faits en vertu d'une délégation législative sont insusceptibles du recours en annulation (Conseil d'Etat, 16 novembre 1894 ; *Recueil*, p. 593 ; — comp. 8 juillet 1887 ; *Recueil*, p. 545).

des arrêtés ministériels. Au point de vue de la forme extérieure, le règlement d'administration publique reste essentiellement différent de la loi, comme tout acte présidentiel diffère des actes du Parlement.

Cette constatation est décisive, car le régime juridique d'un acte est en grande partie, et surtout en droit administratif, déterminé par sa forme, par l'autorité de laquelle il émane. Cela est particulièrement vrai du recours en annulation et de la condition de recevabilité qui est examinée. Selon l'opinion unanime, le recours est recevable seulement à l'égard d'un acte administratif, c'est-à-dire d'un acte accompli par une autorité administrative, comprise dans la hiérarchie administrative; d'où on conclut, en général, que les actes législatifs ne sont pas exposés à ce recours. Il semble que ces principes conduisent inévitablement à déclarer le recours recevable à l'égard des règlements d'administration publique. Ils remplissent la condition exigée: ce sont des actes administratifs, accomplis par une autorité comprise dans la hiérarchie administrative. Il n'importe qu'ils soient faits en vertu d'une délégation législative; celle-ci a élargi la compétence du chef de l'Etat, elle a augmenté ses pouvoirs; elle n'a pas changé sa qualité, elle ne l'a pas arraché à la hiérarchie, elle n'empêche pas que les règlements d'administration publique soient faits par le Président de la République, qui les signe en cette qualité. Ils sont donc compris dans la règle générale.

Ils ne peuvent pas être rangés dans l'exception relative aux actes législatifs. Cette expression est d'ailleurs impropre; le recours en annulation est irrecevable à l'égard non seulement des lois proprement dites, mais encore de tous les actes du Parlement. Ce n'est pas seulement un Code ou les règles sur les accidents du travail qui échappent au recours, ce sont aussi les décisions qui autorisent l'aliénation d'un bien de l'État au-delà d'un million ou qui permettent les impositions extraordinaires ou les emprunts des départements ou des communes, et ces derniers actes n'ont de législatif que la forme, le fait qu'ils sont accomplis par le Parlement. Et la vérité est que la protec-

tion, résultant de l'irrecevabilité du recours en annulation est donnée au Parlement, à l'auteur de l'acte plutôt qu'à l'acte lui-même. Le Parlement, parce qu'il est élu par la nation, n'est exposé à aucun contrôle autre que celui des électeurs et de l'opinion ; ses actes ne sauraient être déférés à un tribunal de quelque espèce que ce soit ; à tort ou à raison, on estime, en France, actuellement, que son indépendance est à ce prix, et que son indépendance est nécessaire au bien public et à la liberté. Motif qui convient à tous les actes du Parlement et qui couvre ses actes administratifs comme ses actes législatifs.

Les garanties et prérogatives données aux Chambres n'ont pas été données au chef de l'État. Au contraire, notre régime est fondé sur une confiance entière dans les Chambres que la nation a élues, et sur une défiance traditionnelle à l'égard du chef de l'Etat. Parmi les institutions qui marquent et satisfont cette défiance est le recours en annulation ; il s'exerce légitimement contre tout acte qui porte la signature présidentielle, parce que ces actes semblent les plus menaçants pour les droits particuliers. Comment concevoir pour reprendre une remarque déjà faite, que cette garantie manque juste quand elle est le plus nécessaire à cause des pouvoirs extraordinaires exercés par le règlement?

Mais, dira-t-on, cette défiance, vraie peut-être en général, n'est pas vraie lorsque la loi renvoie à un règlement d'administration publique et témoigne ainsi sa confiance dans le pouvoir réglementaire. Et, si cette confiance va jusqu'à abdiquer entre ses mains, est-il surprenant que le recours, qui organise en quelque sorte la défiance, disparaisse avec elle? — La défiance disparaît si peu que la loi impose au chef de l'Etat la collaboration du Conseil d'Etat, entourant ainsi de formalités et de conditions l'exercice de ces pouvoirs extraordinaires. Ces précautions significatives ne sauraient avoir pour résultat, encore une fois, de supprimer le contrôle judiciaire dans les cas où il est le plus utile. A tout prendre, la loi montre plus de confiance dans le pouvoir réglementaire lorsqu'elle renvoie à un simple décret. N'est-il pas étrange que de si graves effets soient attachés à l'emploi de cette

formule cabalistique : règlement d'administration publique?

Si la notion que j'ai donnée plus haut du règlement a été acceptée, si on admet que le règlement ressemble à la loi par le caractère de règle obligatoire et en diffère par l'autorité de laquelle il émane, la question qui vient d'être examinée se résout nécessairement et très facilement dans le même sens. L'irrecevabilité du recours en annulation à raison de la nature de l'acte découlerait ou de ses caractères intrinsèques ou de ses caractères extrinsèques. Or, intrinsèquement, tous les règlements sans exception, autant que règles obligatoires, ressemblent à la loi; à ce point de vue, rien ne distingue le règlement d'administration publique, qui jouit seulement de pouvoirs plus étendus; il faut donc ou que le recours soit irrecevable pour tous les règlements ou recevable pour tous. Extrinsèquement, tous les règlements présidentiels — oserai-je le dire? — sont faits par le chef de l'Etat; à ce point de vue, le règlement d'administration publique ne diffère pas des autres, et il faut que le recours soit recevable pour tous les règlements ou irrecevable pour tous.

Au point de vue pratique et équitable, au point de vue de la protection qu'offre aux droits particuliers le recours en annulation, l'exception proposée est injustifiable. Comment soustraire au contrôle de l'annulation les règlements les plus importants, les plus graves, les plus menaçants, ceux dans lesquels le chef de l'État est égalé au législateur et pour lesquels la loi a pris des précautions spéciales en exigeant des formalités? La loi se montre plus rigoureuse, et le Conseil d'Etat s'abstient, pour le même motif : les pouvoirs exceptionnels reconnus au Président de la République. Quelle contradiction choquante!

Elle n'est pas la seule; et l'opinion dominante, qui ne s'accorde guère avec le législateur, est assez peu conséquente pour admettre l'exception d'illégalité contre un règlement d'administration publique irrégulier; en sorte que les particuliers ne peuvent pas prendre l'initiative et faire annuler, mais peuvent repousser l'application qu'on voudrait leur faire [1]. On

1. Conseil d'Etat, 13 mai et 20 décembre 1872; *Recueil*, p. 709 et 747. — 6 janvier 1888; *Recueil*, p. 1; — 1er avril et 8 juillet 1892; *Recueil*, p. 32[illegible]

examinera plus loin si ces règles sont bien satisfaisantes pour les particuliers. Pour le moment, constatons qu'elles ne sont pas absolument logiques. Les tribunaux ne sont pas autorisés à vérifier la régularité d'une loi; si donc les règlements d'administration publique sont tellement pareils à des lois qu'ils en partagent entièrement le régime, leur régularité ne peut pas être vérifiée par les juges. L'assimilation du règlement d'administration publique à la loi, si elle est assez forte pour exclure le contrôle judiciaire sous la forme du recours en annulation, doit exclure toutes les autres formes du contrôle judiciaire et notamment l'exception d'illégalité. L'examen à faire est le même, et aucune raison ne permet de distinguer[1].

Pour esquiver cette objection, on a prétendu[2] que, dans l'hypothèse, le règlement d'administration n'existe pas, puisqu'il est irrégulier; c'est un décret ordinaire, à l'égard duquel les juges exercent leur pouvoir de vérification. Les réponses abondent. D'abord, si l'acte, par son irrégularité, retombe dans la classe des règlements ordinaires, il devient susceptible de recours en annulation; personne ne comprendra cette situation d'un acte qui est règlement ordinaire pour l'exception d'illégalité, règlement d'administration publique pour le recours. Ensuite, comment le juge arrive-t-il à se convaincre que l'acte est seulement un décret ordinaire, si ce n'est par l'examen de toutes les conditions qui font le règlement d'administration publique? En sorte que son examen a réellement porté sur un règlement d'administration publique, c'est-à-dire, dans l'opinion que j'examine, sur un acte iden-

et 607; — Tribunal des Conflits, 11 janvier 1873; *Recueil*, p. 265. Au reste, le Conseil d'Etat réserve l'emploi de toutes les voies de droit contre l'exécution d'un règlement d'administration publique (1er avril 1892; *Recueil*, p. 328; — 15 décembre 1853; *Recueil*, p. 1075). Cette réserve, qui rappelle l'ancienne jurisprudence excluant tout recours contentieux contre un règlement et l'admettant contre ses applications individuelles, est inconciliable avec l'assimilation totale qu'on prétend établir entre la loi et le règlement d'administration publique.

1. L'inconséquence a été aperçue par un des adversaires les plus nets de la délégation législative, M. Berthélemy (*Revue politique et parlementaire*, t. XV, p. 333).

2. Dejamme, *du Pouvoir réglementaire*, n° 125 (*Revue générale d'administration*, 1893, t. I, p. 416).

tique à une loi, fait qui est interdit aux juges. Enfin, lorsqu'un acte a été qualifié par le chef de l'État règlement d'administration, quand il en a la forme extérieure, quand il a été inséré aux recueils officiels, les tribunaux ne peuvent, sans violer la séparation des pouvoirs, refuser à cet acte la qualification que l'Administration lui a donnée; ils sont obligés de l'accepter comme tel, de le traiter comme tel, et, puisqu'il est assimilé à une loi, de renoncer à en examiner la légalité.

Une autre explication a été proposée[1] : « c'est que la théorie des recours contentieux et celle de l'illégalité sont profondément différentes : la première est une théorie formelle, la recevabilité du recours à raison de l'acte dépendant de la forme de l'acte; la seconde est une théorie matérielle...

« Au point de vue formel, les règlements d'administration publique ayant été prescrits comme complément d'une loi, étant pour ainsi dire soudés à une loi, bénéficient de l'immunité qui protège tous les actes législatifs contre le recours contentieux. Mais, au point de vue matériel, ces règlements redeviennent distincts de la loi et ils peuvent être illégaux s'ils ont statué sur des matières réservées à la loi. »

Ce raisonnement est fait pour surprendre. Si la recevabilité des recours contentieux dépend de la forme de l'acte, si le recours est recevable contre les actes du chef de l'Etat et irrecevable contre les actes du Parlement, il est évident que le règlement d'administration publique est susceptible de recours; n'est-il pas un acte du Président de la République? Et il n'importe qu'il ait été prescrit par une loi et comme complément d'une loi, qu'il soit pour ainsi dire soudé à la loi; est-il ou non signé par le chef de l'État, telle est la chose qui seule importe et sur laquelle aucun doute n'est concevable. Il n'est pas beaucoup plus exact d'affirmer que l'exception d'illégalité est une théorie purement matérielle; la doctrine française ne permet pas d'opposer à l'application des lois l'exception d'inconstitutionnalité, qui est, à l'égard des lois, l'équivalent de l'exception d'illégalité opposée aux règlements; pourquoi cette différence, sinon

1. Hauriou, *Précis de droit administratif*, 4e éd., p. 45, note 3 et texte.

parce que la forme parlementaire ou présidentielle de l'acte exerce sur ce point une influence notable ?

Pour conclure, le règlement d'administration est ou n'est pas semblable à une loi. S'il est semblable, il échappe, comme la loi, à l'exception d'illégalité et au recours en annulation; admettre, d'une part, l'identité et, en conséquence, exclure le recours en annulation, accepter, d'autre part, l'exception d'illégalité, cela constitue une contradiction injustifiable. La logique exige que les deux voies de droit soient rejetées ou admises simultanément. Elles doivent être admises, parce que le règlement d'administration publique est un acte présidentiel, et ne jouit pas des bénéfices accordés aux actes du Parlement[1].

Dans l'opinion générale qui admet le recours en annulation contre tous les règlements excepté le règlement d'administration publique, on est obligé de prévoir le cas, très fréquent dans la pratique, où le règlement d'administration publique contient des dispositions qui eussent pu figurer dans un règlement ordinaire, et on se demande si le recours en annulation est possible à l'égard de celles-ci ou s'il est impossible. On décide généralement que le recours est impossible à l'égard de toutes les dispositions contenues dans un acte qualifié règlement d'administration publique. On repousse toute distinction. « L'unité nécessaire du règlement d'administration publique, écrit M. Laferrière[2], fait obstacle à ce que l'on puisse assigner un caractère différent à ses diverses dispositions, interdire le recours à l'égard des unes et le permettre à l'égard des autres. L'acte est indivisible, il est fait tout entier pour satisfaire à la délégation législative, et chacune de ses dispositions a le caractère que cette délégation imprime à l'ensemble du règlement. » La distinction est difficile à faire et créerait, si elle était faite par miracle, une situation juridique étrange. Mais cette observation est, semble-t-il, une

1. Ce n'est pas le lieu d'examiner s'il convient de distinguer, pour le Président de la République, des attributions gouvernementales et des attributions administratives. Il suffit de constater que, en certains cas au moins, le chef de l'Etat joue un rôle administratif.

2. *Traité de la juridiction administrative*, 2e éd., t. II, p. 11.

raison nouvelle pour soumettre au recours en annulation même les règlements d'administration publique. L'opinion contraire est obligée d'étendre aux dispositions purement réglementaires l'exemption de recours qu'elle déduit du caractère législatif, caractère qu'elle leur refuse en même temps qu'elle l'accorde au règlement d'administration publique. Extension doublement illégitime, car la notion du règlement d'administration est exceptionnelle, et le principe du recours en annulation est général ; en sorte que l'unité nécessaire du règlement devrait plutôt le soumettre tout entier au recours. C'est une affirmation hardie et injustifiée que de dire avec M. Laferrière : « l'acte est indivisible, il est fait tout entier pour satisfaire à la délégation législative », puisque, par hypothèse, il est en partie fait en vertu du pouvoir réglementaire propre au chef de l'Etat. Et c'est affirmer ce qui est en question que d'ajouter : « Chacune de ses dispositions a le caractère que cette délégation imprime à l'ensemble du règlement. »

On éviterait ces difficultés, ces raisonnements embarrassés, ces pétitions de principe si on consentait à soumettre les règlements d'administration publique au recours en annulation.

196. Quant aux règlements qui ne sont pas dits d'administration publique, on admet généralement que le recours en annulation est recevable, même quand ils sont rendus en vertu d'une loi qui renvoie au pouvoir réglementaire, mais sans exiger un règlement d'administration publique.

Il y a cependant quelques divergences, et même quelques arrêts semblent incliner vers l'irrecevabilité [1]. L'argument essentiel est le caractère législatif de l'acte.

Cette doctrine n'est qu'une extension logique de celle qui vient d'être réfutée, car, rationnellement, le motif de distinguer entre les différents cas n'existe pas, si on s'en tient

1. Conseil d'Etat, 10 mai 1851 ; *Recueil*, p. 348 ; — 27 mai 1863 ; *Recueil*, p. 476. Il s'agit, à vrai dire, d'arrêts relativement anciens, non affranchis de l'ancienne théorie qui appliquait à tous les actes généraux du chef de l'Etat la qualification de règlement d'administration publique, et de la théorie également ancienne qui refusait contre ces actes généraux tout recours contentieux.

exclusivement à la portée générale de l'acte pour déterminer la nature législative. Elle n'apparaît pas davantage si comme on doit le faire, on tient compte du fait que l'acte est l'œuvre du chef de l'Etat, car cela est également vrai dans tous les cas, et c'est pourquoi le recours en annulation doit être déclaré recevable contre tous les règlements.

On ajoute, et cette considération frappera surtout les partisans de la nature exécutive du règlement, que le recours en annulation suppose un agent de l'Etat entrant en rapport direct avec un particulier ; et le règlement n'est pas dans ce cas. Comment, par exemple, permettre à un particulier d'attaquer un règlement sur le Conseil supérieur de la guerre? En raisonnant ainsi, on songe à une question toute différente du point examiné, à celle de l'intérêt que doit avoir tout demandeur pour que son action soit récevable. Si le demandeur ne prouve pas que le règlement qu'il attaque est susceptible de lui être appliqué et de lui causer un dommage, son pourvoi ne sera pas examiné. Il n'en résulte pas que le règlement, de sa nature, ne puisse être attaqué et annulé.

On a même invoqué l'article 9 de la loi du 24 mai 1872, parce qu'il déclare le Conseil d'Etat compétent pour « les demandes d'annulation pour excès de pouvoir formées contre les actes des autorités administratives ». On induit de ce texte que le recours suppose un acte administratif, or le règlement n'est pas un acte administratif. Mais le texte ne parle pas d'acte administratif, il parle *des actes des autorités administratives*. Oserait-on nier que le chef de l'Etat, chef de l'Administration, soit une *autorité administrative?* Cette ressource héroïque serait inefficace[1]. Le préfet exerce à un degré inférieur des attributions analogues à celles du Président de la République. Le recours en annulation est-il admis contre les arrêtés préfectoraux? Sans aucun doute ; comment justifier une différence à ce point de vue entre l'arrêté préfectoral et le décret?

1. Même si on distinguait le Gouvernement de l'Administration.

Il reste à dire que, selon la jurisprudence traditionnelle, un règlement qui constitue un acte de gouvernement ne peut être, à raison de sa nature, l'objet d'un recours en annulation.

197. *Condition relative à la qualité du demandeur.* — Le recours en annulation n'est recevable que s'il est formé par une personne ayant intérêt à l'anéantissement de l'acte attaqué. C'est la condition indispensable de toute action en justice. Le recours en annulation offre à cet égard une particularité notable : le demandeur n'est pas en principe tenu de justifier d'un droit, il est tenu seulement d'établir qu'il est intéressé à la suppression du règlement[1].

L'intérêt du demandeur en annulation doit être un intérêt direct et personnel, plus personnel et plus direct que l'intérêt que tout les citoyens ont à une bonne administration : intérêt vague et indéterminé, auquel suffisent les ressources vagues aussi et offertes à tous, de la pétition, du contrôle parlementaire. L'intérêt du demandeur doit se détacher de la masse, s'individualiser ; et si, comme on le verra, il peut être commun à plusieurs personnes, à tous les membres d'une catégorie, il doit appartenir en propre à chacun[2].

L'intérêt existe dès que le demandeur appartient à un groupe, à une catégorie que vise le règlement, alors même qu'il ne serait pas encore touché personnellement et n'envisageait qu'un dommage éventuel[3]. Encore faut-il que le dommage puisse se réaliser à cause du règlement ; par exemple,

1. Laferrière, t. II, p. 436 ; — Dejamme, n° 126 (*Revue générale d'administration*, 1893, I, p. 417).

2. Le Conseil d'Etat a souvent appliqué cette condition de façon très rigoureuse ; par exemple, il a déclaré irrecevable le pourvoi d'un contribuable, formé contre un décret approuvant un budget municipal qui allouait illégalement une indemnité aux conseillers municipaux (10 mars 1893, *Recueil*, p. 240 ; D., 94, 3, 36) ; l'illégalité aurait dû être proposée à l'appui d'une demande en réduction d'impôt direct. Cette décision, qui évoque la doctrine, aujourd'hui abandonnée en cette matière, des recours parallèles, est difficile à approuver. Le contribuable allègue, non pas un intérêt vague à la bonne administration de la commune, au soulagement des finances municipales, mais un intérêt individuel, commun sans doute à tous les contribuables, l'intérêt à la diminution de sa part d'impôt. Comment aurait-il l'action en réduction, s'il n'avait pas cet intérêt ? Pourquoi lui imposer l'inutile détour devant le Conseil de préfecture ? Récemment, le Conseil d'Etat a heureusement modifié sa jurisprudence et déclaré recevable le recours en annulation.

3. Conseil d'Etat, 30 juillet 1880 ; *Recueil*, p. 703.

si d'une association s'étend sur plusieurs départements et qu'un règlement présidentiel, rendu pour un département, l'intéresse, le recours en annulation pourra être formé par tel associé domicilié ou propriétaire dans le département, selon que le règlement touche principalement les personnes ou les biens; le recours ne pourrait être formé par un associé étranger au département visé. Cet associé peut alléguer que le tort causé aux associés du département voisin atteint l'association entière et diminue les avantages que lui-même retire de l'association; mais le dommage n'est pas direct et son caractère personnel serait difficile à préciser. De même le décret qui approuve un règlement d'octroi avec extension du périmètre, sans l'avis du Conseil municipal, ne peut-être attaqué par un habitant de la commune qui, n'étant ni propriétaire, ni locataire dans le territoire annexé au périmètre, n'a pas à souffrir de l'extension irrégulière[1].

Quant au groupe lui-même, il aurait qualité pour saisir le Conseil d'Etat s'il avait la personnalité civile et, en particulier, le droit d'ester en justice : tel est le cas des syndicats professionnels. Et, si le groupe s'étendait sur plusieurs départements, il pourrait se plaindre des dommages causés dans un seul département, et dans n'importe lequel, non pas seulement des dommages causés dans le département siège de la personne morale.

La nécessité d'un intérêt direct et personnel entraîne un résultat, au sujet duquel une confusion doit être évitée. A l'égard de certains règlements, il ne semble pas que la qualité existe chez qui que ce soit pour en demander l'annulation. « Il existe des actes administratifs ayant un caractère si général et si impersonnel qu'on a peine à concevoir quelle partie pourrait les attaquer s'ils étaient entachés d'excès de pouvoir. Tels sont, par exemple, les règlements qui déterminent la marche d'un service public, qui tracent des règles aux subordonnés pour le fonctionnement de ce service, mais qui n'adressent aucune prescription aux personnes étrangères à l'Administration. Qui les attaquerait,

1. Conseil d'Etat, 15 mai 1889; *Recueil*, p. 469.

en effet? Ni les simples citoyens, ni les agents du service intéressé ne semblent avoir qualité pour se constituer les défenseurs officieux de la légalité méconnue ou les censeurs d'un supérieur hiérarchique. Aussi est-ce avec raison que le Conseil d'Etat a opposé une fin de non-recevoir à des recours formés par des militaires contre des décisions du ministre de la Guerre réglant leur uniforme et les insignes de leur grade[1].

« Mais cette fin de non-recevoir se rattache-t-elle réellement à la *nature de l'acte?* Ne tient-elle pas plutôt au défaut de qualité des parties qui prétendraient l'attaquer[2]? »

Ces observations paraissent entièrement fondées, et il convient d'affirmer positivement la théorie que M. Laferrière indique sous une forme dubitative. Elle doit d'ailleurs être appliquée dans toute son ampleur; et, tout en avouant que, habituellement, aucun demandeur n'aura qualité pour attaquer un règlement d'organisation, on admettra que, en certains cas, l'intérêt individuel, la qualité sont concevables, et le recours en annulation recevable. Ainsi, il est exact que les subordonnés ne sauraient en général se constituer les censeurs du supérieur hiérarchique, qu'ils n'ont aucun intérêt admissible à réclamer contre l'organisation du service auquel ils participent. Si pourtant le règlement d'organisation porte atteinte à des droits que la loi reconnaît au fonctionnaire, celui-ci est fondé à en demander l'annulation. Il ne s'érige pas en censeur du chef de l'Etat, il réclame l'application de la loi à son profit, la suppression du règlement qui lui cause un préjudice illégal. La question n'a guère été examinée que pour des actes individuels frappant un fonctionnaire au mépris de la loi. Il n'est pas douteux qu'elle doive être résolue de la même façon pour un acte réglementaire. Ainsi les règles relatives à l'avancement sont pour certaines catégories de fonctionnaires fixées par des lois, qui ont constitué de véritables droits; relativement aux pensions de retraites.

1. 13 novembre 1885; *Recueil*, p. 829.
2. Laferrière, *Traité de la juridiction administrative*, 2e éd., t. II, p. 425-428.

la loi a posé des règles essentielles et reconnu des droits. Ce sont bien là matières d'organisation : cependant, si un règlement venait contredire les lois, réduire les avantages que ces lois confèrent aux fonctionnaires, subordonner l'acquisition ou la jouissance de ces avantages à des conditions que la loi n'exige pas, chacun des fonctionnaires atteints ou menacés serait fondé à se plaindre d'une violation de la loi et des droits acquis, et son recours ne pourrait être déclaré irrecevable.

De même, il n'est pas possible d'affirmer que les particuliers ne soient jamais recevables à demander l'annulation d'un règlement d'organisation. Assez souvent ce règlement, en fixant le fonctionnement d'un service public, s'adresse à la fois aux fonctionnaires et aux particuliers, et, s'il concerne principalement les premiers, il n'est pas sans intéresser les citoyens qui ont besoin du service public, et qui s'adressent aux fonctionnaires. Si le règlement d'organisation porte atteinte aux droits que la loi consacre au profit des particuliers, s'il impose à ceux-ci des charges, des obligations que la loi n'exige pas, s'il crée à l'usage du service public des conditions, des difficultés illégales, les particuliers sont fondés et recevables à intenter le pourvoi en annulation. Supposons un décret qui, contrairement à la loi du 14 juillet 1866 (art. 5), interdise aux caissiers de l'Etat de recevoir en paiement des espèces d'argent au-delà d'une certaine quantité ; le particulier auquel le percepteur, par exemple, opposerait ce règlement pour refuser le paiement des impôts en monnaie d'argent et qui se verrait poursuivi et saisi pour n'avoir pas acquitté sa dette envers l'Etat, serait fondé et recevable à demander l'annulation du règlement illégal.

Je n'ai examiné que le conflit entre le règlement d'organisation et la loi. Le conflit est concevable entre le même règlement et un autre règlement du chef de l'Etat. Il est à régler tout autrement en principe, parce que le chef de l'Etat peut en général modifier les actes qu'il a faits. On se rappelle cependant qu'un règlement d'administration ne peut être modifié que par un acte semblable ; or tout acte de ce genre

a besoin d'être ordonné ou autorisé par une loi. Le règlement d'organisation ne pourrait déroger à un règlement d'administration publique que s'il était fait en vertu d'une délégation législative et avec les formes obligatoires.

La condition d'un intérêt direct et personnel chez le demandeur en annulation a pour conséquence que, si le demandeur obtient satisfaction, soit du chef de l'Etat qui rapporte ou modifie son règlement, soit du législateur dont une loi rend impossible désormais l'application du règlement, le recours en annulation est condamné à échouer. Si la satisfaction est donnée avant la formation du pourvoi, l'intérêt ayant cessé d'exister, le pourvoi sera déclaré irrecevable; si elle est donnée après le pourvoi formé et avant l'arrêt, le Conseil d'Etat déclarera qu'il n'y a pas lieu à statuer. Il n'importe d'ailleurs que la satisfaction soit donnée spontanément ou sur la plainte d'un intéressé, ni, quand elle est donnée par la loi, que celle-ci ait prévu ou ignoré cet effet de ses dispositions[1].

198. *Condition relative aux formes et délais.* — L'application du droit commun relativement aux formes n'appelle aucune remarque spéciale.

Le délai ordinaire — fixé à deux mois par la loi de finances du 13 avril 1900 (art. 24) — s'applique également[2]. Mais la détermination du point de départ soulève quelque difficulté. On se rappelle que l'entrée en vigueur d'un règlement présidentiel est subordonnée à l'insertion dans le *Journal officiel* ou le *Bulletin des lois*, et qu'une double présomption gouverne cette matière : en premier lieu, l'insertion régulière a pour effet que le règlement est réputé connu de tous, sans que la preuve contraire puisse être proposée; en second lieu, à défaut d'insertion, le règlement est réputé inconnu et n'est pas entré en vigueur.

1. Voir pour les décisions qui rapportent l'acte attaqué : 9 août 1880; *Recueil*, p. 773; — pour les décisions qui modifient l'acte attaqué : Conseil d'Etat, 9 février 1883; *Recueil*, p. 143; Voir aussi Dejamme, n° 126 (*Revue générale d'administration*, 1893, I, p. 418).

2. Il s'applique à celui qui intervient dans un pourvoi de concert avec le demandeur principal comme au demandeur principal lui-même (Conseil d'Etat, 30 juillet 1880; *Recueil*, p. 703).

La jurisprudence accepte et applique la première présomption, et elle déclare tardif, irrecevable par conséquent, le recours formé après l'expiration du délai compté du jour de l'insertion au recueil officiel, ou mieux compté du jour où le règlement est devenu exécutoire[1]. Au contraire, elle décide que la notification individuelle, dans les cas où elle est possible matériellement, c'est-à-dire pour les règlements qui concernent une catégorie restreinte, fait courir, tout aussi bien que l'insertion aux recueils officiels, le délai du pourvoi en annulation[2] — et que l'exécution volontaire du règlement rend désormais celui qui l'a accomplie ou acceptée non recevable à demander l'annulation du règlement[3]; — que l'exécution imposée à un particulier fait courir le délai à l'égard de celui-ci[4]; — qu'il en est de même de la connaissance précise et complète qu'il en a eue[5]. Cette jurisprudence est déterminée par l'apparente absurdité qu'il y aurait à supposer inconnu du demandeur, pour l'unique motif que l'insertion officielle n'a pas été faite, un règlement qui lui a été effectivement appliqué ou dûment notifié. Tel est pourtant l'effet nécessaire de la présomption légale attachée à l'insertion; effet inévitable, vu le décret du 5 novembre 1870; effet qui, à tout prendre, n'est pas plus absurde que la présomption de notoriété résultant d'une insertion qui, en fait, avertit un si petit nombre de personnes. On concevrait que le délai courût du jour où le demandeur aurait acquis d'une façon quelconque une connaissance positive du règlement attaqué. Mais cette décision est inacceptable à cause du décret du 5 novembre 1870 et de la présomption de notoriété qu'il établit; la même conclusion s'impose pour l'autre présomption, qui est inséparable de la première. Il me paraît impossible de donner à la promulgation et aux présomptions qu'elle fonde une

1. Conseil d'Etat, 1er juillet 1839; *Recueil*, p. 388; — 9 juin 1849; *Recueil*, p. 335; — 17 juillet 1885; D., 86, 5, 209. Voir aussi Serrigny, t. I, p. 302 et 391; — Dejamme, n° 127 (*Revue générale d'administration*, 1893, I, p. 419).

2. Jugé aussi que la publicité donnée à un décret qui déclare l'utilité publique en vue d'une expropriation, dans une commune, fait courir le délai (Conseil d'Etat, 14 décembre 1850; *Recueil*, 942).

3. Conseil d'Etat, 30 juillet 1880; *Recueil*, p. 703.

4. Conseil d'Etat, 15 mai 1869; *Recueil*, p. 469.

5. Conseil d'Etat, 10 mai 1895; *Recueil*, p. 403.

application limitée, et de traiter les particuliers si défavorablement qu'ils ne puissent alléguer ni le défaut de connaissance positive, ni le défaut de promulgation régulière.

Au reste, la déchéance, qui, à l'égard du recours en annulation, résulte de l'expiration du délai, ne prive pas les intéressés du droit d'alléguer l'illégalité au cours d'une instance ultérieure provoquée par l'application du règlement[1]; le vice d'illégalité est si grave qu'il ne saurait être couvert par l'expiration d'un délai.

199. *Condition relative au caractère subsidiaire du recours en annulation.* — On connaît la théorie des recours parallèles, en vertu de laquelle le Conseil d'Etat refuse d'accueillir un pourvoi en annulation quand le demandeur trouve, dans une autre voie de droit, une ressource équivalente[2]. « Mais, s'il suffit que la partie ait une *action* qui lui permette de détourner les effets de l'acte administratif, il ne suffirait pas qu'elle n'eût à sa disposition qu'une *exception*[3], un moyen de défense à opposer à des poursuites à fins répressives qu'on exercerait contre elle en vertu de cet acte. Cette distinction, que la jurisprudence a consacrée depuis 1872[4], est importante... D'après cette dernière jurisprudence, le recours pour excès de pouvoir est toujours recevable, nonobstant la faculté qu'auraient les intéressés de contester la légalité de l'acte devant les tribunaux judiciaires en cas de poursuite pour contravention. Cette doctrine s'est affirmée par deux arrêts de principe rendus le 29 novembre 1872 (*Baillergeau*

1. Comp. Conseil d'Etat, 6 janvier 1888; *Recueil*, p. 1. Cet arrêt admet la possibilité d'attaquer, même longtemps après la promulgation d'un décret, les actes qui tenteraient d'en faire l application.

2. On connaît le magistral exposé que M. Laferrière a donné de cette théorie (*Traité de la juridiction administrative*, 2e éd., t. II, p. 474 et s.). Je me borne à en reproduire les parties qui intéressent le règlement.

3. M. Laferrière ne vise que l'exception opposée à une poursuite pénale; son argumentation cesse en grande partie d'être vraie si on songe à une exception alléguée dans un procès civil. Aussi est-il nécessaire d'y joindre la considération plus générale indiquée ci-après.

4. Sur la jurisprudence antérieure, Aucoc, *Conférences*, n° 299, t. I, p. 534 et s. — Quelques arrêts postérieurs à 1872 se rattachent encore à l'ancienne jurisprudence (Conseil d'Etat, 26 juin 1874; *Recueil*, p. 603). — On peut encore rattacher à l'ancienne jurisprudence un arrêt (4 août 1876; *Recueil*, 781) qui écarte le recours formé contre un décret, parce que cet acte, accompli sans les formalités légales, n'a pu produire aucun effet.

5. *Recueil*, p. 671.

et le 20 décembre 1872 (*Billette*), qui ont déclaré recevables des recours formés, l'un contre un décret créant une réserve pour la reproduction du poisson en dehors des eaux où la réserve peut être établie, l'autre contre un arrêté de police municipale prescrivant aux riverains de la voie publique d'exécuter certains travaux d'entretien du pavage au droit de leurs propriétés. Dans ces deux cas, les intéressés auraient pu enfreindre les prescriptions qu'ils jugeaient illégales, pêcher dans les eaux interdites, s'abstenir de faire les travaux, puis discuter la légalité du décret et de l'arrêté devant les tribunaux judiciaires à qui leur infraction aurait été déférée. Mais c'est précisément ce que le Conseil d'Etat a voulu éviter. Il a pensé que les parties qui se croient lésées par un acte administratif garanti par une sanction pénale doivent avoir le droit d'attaquer cet acte, sans commencer par se faire poursuivre pour contravention ou délit; d'un autre côté, il est conforme au bon ordre que les citoyens se soumettent aux actes de l'autorité publique exécutoires par provision, tant que ces actes n'ont pas été rapportés ou annulés[1]. »

A cet exposé si lumineux des raisons qui ont déterminé la jurisprudence s'ajoute une considération tirée de l'inégale portée attribuée à l'annulation par le Conseil d'Etat et à la reconnaissance de l'illégalité par un tribunal répressif[2]. Celle-ci libère le particulier de la poursuite actuellement dirigée contre lui; elle ne le garantit pas contre une poursuite fondée sur une autre infraction au même règlement; elle ne donne aucune sécurité juridique aux autres particuliers; et, par cela même qu'elle laisse possibles de nouvelles actions, elle n'exclut pas les décisions contradictoires. L'annulation procure la certitude indispensable à la vie pratique. La théorie des recours parallèles n'est pas un motif suffisant pour l'interdire[3].

1. Laferrière, t. II, p. 480 et 484.
2. Comp. Batbie, t. VII, p. 457; — Berthélemy, *Revue politique et parlementaire*, t. XV, p. 333.
3. En sens opposé, l'exception d'illégalité est préférable au recours en ce qu'elle n'est pas subordonnée à un délai et constitue une sauvegarde permanente aussi durable que le règlement; en ce que, encore, elle n'oblige pas à

Enfin, on a remarqué assez justement[1] que la jurisprudence judiciaire a admis la légalité de règlements administratifs qui furent dans la suite annulés par le Conseil d'Etat. La raison en est simple : la notion du but administratif, c'est-à dire du détournement de pouvoir, est une création propre de la jurisprudence administrative.

200. Les deux ressources, exception d'illégalité et recours en annulation, profondément différentes par leur principe, par leur but, par l'autorité compétente, sont en général indépendantes l'une de l'autre[2]. Ainsi le recours en annulation sera recevable même si l'application du règlement attaqué a déjà été demandée aux tribunaux, si l'exception d'illégalité a été soulevée, et quelle qu'ait été la décision prise par les tribunaux à cet égard. C'est la conséquence naturelle des principes posés et elle ne peut être rejetée, bien qu'elle ait des résultats d'apparence singulière. Elle rend possibles des décisions contradictoires, le tribunal accueillant l'exception et le Conseil d'Etat rejetant l'annulation, ou inversement, et on sait que la théorie des recours parallèles a pour motif principal et pour but d'éviter les sentences judiciaires inconciliables. Elle permet une sorte d'appel au Conseil d'Etat contre la décision du juge, si elle a été rendue, et, si le juge n'a pas statué, une sorte de manœuvre en vue d'influer sur sa décision, et même, bien que l'exception suppose un procès et n'ait pas la spontanéité du recours, un appel du Conseil d'Etat au tribunal ordinaire, au juge de simple police par exemple.

Ces conséquences — plus théoriques que réelles, car il ne

intenter une action, pourtant facile et peu coûteuse. Ces avantages, incontestables, mais, tout considéré, moins grands que ceux du recours, ont cependant permis à quelques auteurs [Dejamme, n° 125 (*Revue générale d'administration*, 1893, t. I, p. 417); — Brémond, *Examen doctrinal* (*Revue critique de législation*, 1896, p. 340)], de dire que l'exception est la meilleure ressource accordée aux particuliers. Cette manière de voir n'est pas juste et ne s'explique que par un désir immodéré d'atténuer les fâcheuses conséquences de la doctrine qui refuse le recours en annulation contre les règlements d'administration publique.

1. Barthélemy, *Essai d'une théorie des droits subjectifs des administrés dans le droit administratif français* (thèse, Toulouse, 1899), p. 69, n° 2. Les exemples donnés sont relatifs à des arrêtés préfectoraux.

2. Laferrière, t. I, p. 504 et s.; t. II, p. 485 et s.; — Dejamme, n° 128 (*Revue générale d'administration*, 1893, t. I, p. 421).

semble pas que la pratique en connaisse les effets fâcheux — sont d'ailleurs moins mauvaises que les conséquences de la solution opposée; car, comme le dit M. Laferrière[1], « si la recevabilité du recours pour excès de pouvoir était subordonnée à l'état de la procédure devant le tribunal de répression, il faudrait que le Conseil d'Etat se livrât, à cet égard, à des investigations difficiles et peu compatibles avec le rôle de cette juridiction. Enfin, il serait regrettable que le délai déjà bref de trois mois[2], imparti au recours pour excès de pouvoir, pût être abrégé par la date d'une poursuite peut-être légèrement intentée ».

Il peut arriver que le tribunal répressif, saisi de l'exception d'illégalité, s'abstienne de statuer sur ce point et en renvoie l'examen, comme d'une question préjudicielle, au Conseil d'Etat, et que le Conseil d'Etat ait été, en conséquence, régulièrement saisi d'un pourvoi en annulation. Il doit statuer. « La juridiction de renvoi ne saurait décliner le concours qui lui est demandé par le juge du fond, sous prétexte que celui-ci a eu tort de considérer comme préjudicielle une question... qui pouvait être appréciée par le juge du fond lui-même. De telles fins de non-recevoir ne seraient pas seulement contraires aux rapports qui doivent exister entre des juridictions appelées à se fournir l'une à l'autre un mutuel appui, et non à s'entraver par d'inutiles critiques; elles constitueraient en outre un empiétement sur les pouvoirs du juge du fond; celui-ci est en effet le seul juge de la recevabilité de l'action portée devant lui et de l'intérêt que présentent les vérifications demandées, au point de vue du jugement du litige[3]. »

Réciproquement, l'exception d'illégalité peut être proposée devant le tribunal répressif, même si le recours en annulation a déjà été formé; et le juge judiciaire est autorisé et même tenu à statuer sans attendre l'arrêt du Conseil d'Etat. Il en serait autrement si le Conseil d'Etat avait statué avant que le tribunal de répression eût rendu son jugement. Ce

1. T. II, p. 486.
2. Aujourd'hui deux mois (loi de finances du 13 avril 1900, art. 24).
3. Laferrière, t. I, p. 501.

cas exige, pour être étudié, une distinction. Supposons d'abord le succès du pourvoi, un arrêt d'annulation. « Le principe de la séparation des pouvoirs serait méconnu si l'autorité judiciaire retenait comme contravention punissable l'infraction à un arrêté déjà annulé par le Conseil d'Etat au moment où l'infraction a été commise. Cette annulation ayant pour effet de mettre l'acte à néant, l'autorité judiciaire ne pourrait l'appliquer et le faire ainsi revivre[1]. Il en serait de même si, au lieu d'être annulé par la voie contentieuse, l'acte était annulé par l'autorité administrative supérieure ou rapporté par son auteur.

« Mais que décider si l'annulation pour excès de pouvoir prononcée par le Conseil d'Etat, bien qu'antérieure à la condamnation, est postérieure au fait incriminé? L'autorité judiciaire sera-t-elle libre, dans ce cas, d'apprécier la légalité de l'acte autrement que ne l'a fait la juridiction administrative? La stricte application du principe de l'indépendance mutuelle des juridictions devrait faire conclure à l'affirmative : en effet, l'acte existait au moment où l'infraction s'est produite; l'annulation ultérieurement prononcée n'a pu l'anéantir rétroactivement, puisque les actes administratifs sont exécutoires par provision et que les pourvois au Conseil d'Etat n'ont pas d'effet suspensif. Cependant la jurisprudence de la Cour de cassation semble refuser à l'autorité judiciaire la faculté de déclarer que l'acte est légal et de punir la contravention, lorsque l'annulation a été prononcée avant que la condamnation soit devenue définitive[2]. »

201. Il résulte ce ces développements une différence notable entre les décisions du juge judiciaire et celles du Conseil d'État au sujet de la légalité d'un règlement. La sentence judiciaire, quelle qu'elle soit, ne lie en aucun cas le Conseil d'État, tandis que l'arrêt rendu sur le pourvoi en annulation s'impose au juge judiciaire. Différence toute naturelle, puisque, devant le tribunal judiciaire, la question de légalité

1. A ce motif tiré de la séparation des pouvoirs, il faut ajouter que la répression est impossible, parce que l'élément légal de l'infraction fait défaut.
2. Laferrière, t. I, p. 506-507.

n'est posée qu'incidemment à une instance et relativement à un fait déterminé et qu'elle constitue, en somme, une extension, justifiée sans doute, de la compétence attribuée à ce tribunal; devant le Conseil d'État, la même question est posée principalement et généralement, et son examen appartient de droit au Conseil d'État[1].

202. On a déjà remarqué que la coexistence du recours en annulation et de l'exception d'illégalité laisse possibles des décisions contradictoires. « La légalité d'un règlement administratif, dit M. Laferrière[2], peut être contestée devant le tribunal de police appelé à réprimer une contravention; elle peut l'être aussi devant le Conseil d'État, saisi d'une demande d'annulation pour excès de pouvoir. A la vérité, les deux juridictions ne rendent pas des décisions de même nature; le juge de police ne peut que prononcer ou refuser de prononcer une peine, mais non annuler le règlement; le Conseil d'État ne peut qu'annuler ou maintenir le règlement, mais non condamner le contrevenant. Les décisions des deux juridictions ont nécessairement un dispositif différent, mais elles résolvent en réalité une même question, celle de savoir si le règlement est ou non légal.

« L'indépendance réciproque des autorités judiciaire et administrative exige que cette appréciation puisse être faite de part et d'autre avec une entière liberté; l'une des juridictions ne saurait donc être liée par celle qui a statué la première. Acceptant le principe avec ses conséquences, il ne faut pas s'étonner que des questions de légalité souvent délicates puissent être différemment jugées par le Conseil d'État et par la Cour de cassation. »

Après avoir donné des exemples qui ne concernent pas les règlements présidentiels, M. Laferrière continue :

« Le même acte qui avait été déclaré légal et susceptible de sanction pénale par l'autorité judiciaire, a donc été con-

1. En examinant les relations de l'exception d'illégalité et du pourvoi en annulation, on a toujours supposé que l'exception était alléguée devant un tribunal répressif; c'est l'hypothèse la plus fréquente. Les solutions seraient identiques si l'exception était proposée devant un tribunal civil ou un commercial, ou enfin devant un tribunal administratif autre que le Conseil d'Etat.

2. T. I, p. 504 et s.

sidéré par la juridiction administrative non seulement comme un acte administratif entaché d'excès de pouvoir, mais encore comme une faute engageant la responsabilité pécuniaire de l'État.

« Dans ce cas et dans d'autres analogues, chaque juridiction agit légitimement dans les limites de la compétence et avec l'indépendance à laquelle elle a droit. Ces décisions sont donc irréprochables au point de vue du principe de la séparation des pouvoirs. Il est cependant permis de souhaiter que cette indépendance puisse se manifester autrement que par des contrastes aussi accentués entre les décisions de deux juridictions souveraines. »

203. Le droit commun, qui détermine les conditions de recevabilité du pourvoi en annulation formé contre un règlement présidentiel, détermine aussi les griefs que le demandeur est autorisé à alléguer et qui assurent le succès de son pourvoi.

On sait que la jurisprudence du Conseil d'État admet quatre griefs[1] :

1° L'*incompétence*, c'est-à-dire, en termes généraux, l'inaptitude légale à l'exercice d'une attribution, ici du pouvoir réglementaire.

Ce vice existe dans un règlement qui n'est pas un règlement d'administration publique et qui a statué dans une matière réservée à la loi[2]; dans un décret qui a statué dans une matière pour laquelle le pouvoir réglementaire a été remis par la loi à une autre autorité : ministre, préfet, maire[3]. Il devrait être reconnu et entraîner l'annulation si le chef de l'État avait réglé une matière qu'il a lui-même déléguée, quant au pouvoir réglementaire, à un subordonné, au préfet par exemple. Vainement dirait-on que, en pareil cas, son décret contient une révocation implicite et partielle de la délégation; il ne paraît pas juridiquement possible que la déléga-

1. L'inopportunité, la fausse appréciation des circonstances ne sont pas des motifs valables (Conseil d'Etat, 4 juin 1886; *Recueil*, p. 492; — 10 mai 1895; *Recueil*, p. 403).

2. Conseil d'Etat, 15 décembre 1853; *Recueil*, p. 1075.

3. Laferrière, t. II, p. 483, 496 et s.; — Dejamme, n° 129 (*Revue générale d'administration*, 1893, t. II, p. 422 et s.).

tion soit révoquée sans l'emploi des mêmes formes qui ont servi à la concéder.

2° Le *vice de formes*, l'omission des formalités auxquelles est subordonné l'exercice du pouvoir réglementaire, et qui sont les garanties officielles contre les mesures inconsidérées. On pense instinctivement à la consultation du Conseil d'État nécessaire pour les règlements d'administration publique, et, en effet, l'omission de cette formalité devrait entraîner l'annulation[1]. Mais on a vu que la jurisprudence et la majorité de la doctrine excluent le recours en annulation quant aux règlements d'administration publique. Il reste : l'omission de la consultation du Conseil d'État ou d'une des sections, lorsque la loi la réclame sans parler expressément de règlement d'administration publique; — l'omission des consultations autres, prescrites par la loi, ou des enquêtes préalables légalement nécessaires; — les erreurs de rédaction, comme l'oubli de la date, l'absence de contreseing ministériel, etc. Il n'importe que les formes soient prescrites par un règlement[2], une loi, la Constitution.

3° Le *détournement de pouvoir*, c'est-à-dire l'emploi d'une attribution dans un but autre que celui souhaité par la loi. Or un règlement doit poursuivre l'intérêt général; il serait nul s'il tendait à la satisfaction d'un intérêt particulier.

4° La *violation de la loi et des droits acquis*. Ce grief ne se conçoit guère que relativement à des actes individuels; la portée générale du règlement ne lui permet guère de léser des droits. Cependant, le règlement peut ne viser qu'un groupe restreint, par exemple les individus exerçant une profession, et alors atteindre en eux un droit individuel, commun d'ailleurs à tous ceux qui ont le même métier, par exemple la liberté du travail ou la propriété individuelle. L'annulation serait possible en ce cas.

204. Les pouvoirs du Conseil d'État, lorsqu'il statue sur un recours en annulation, sont bien connus et peu étendus[3].

1. Conseil d'Etat, 10 mai 1851 ; *Recueil*, 350 ; — 27 mars 1856 ; *Recueil*, 224 ; — 23 février 1861 ; *Recueil*, p. 534.
2. Conseil d'Etat, 5 juillet 1895 ; S., 97, 3, 118.
3. Laferrière, t. II, p. 568 et s. ; — Dejamme, n°s 133-134 (*Revue générale d'administration*, 1893, t. II, p. 428-429).

N'ayant pas le pouvoir réglementaire, obligé de considérer le règlement à certains points de vue seulement, il n'a guère le choix qu'entre admettre le recours (c'est-à-dire annuler le règlement) ou le rejeter. Il n'a pas le droit de le remplacer le règlement par un acte correct, de le modifier, de l'amender. Il peut aussi admettre partiellement le recours, annuler certaines dispositions seulement, et c'est à quoi il est réduit quand le recours ne vise que tel ou tel texte. Ceci peut équivaloir à une véritable modification. Il n'importe, et le Conseil d'État, agissant dans les limites de ses pouvoirs, n'a pas à se préoccuper de ce point. L'autorité réglementaire appréciera s'il convient qu'elle laisse subsister le règlement tel qu'il sort de l'arrêt du Conseil d'État, ou qu'elle l'abroge, ou qu'elle le refasse.

205. L'arrêt du Conseil d'État qui annule un règlement lui retire l'existence même, toute force juridique. Le règlement annulé cesse d'exister, et, par conséquent, ne peut plus être invoqué par personne, contre personne, devant quelque tribunal ou autorité que ce soit. L'arrêt d'annulation profite donc non seulement à celui qui l'a obtenu, mais à tout le monde; l'effet relatif de la chose jugée est ici remplacé par un effet général et absolu. La cause en est que l'acte ne pourrait être tenu pour existant à l'égard des uns, pour inexistant à l'égard des autres, sans qu'il en résulte des contradictions choquantes. Cela est d'ailleurs dans la nature des choses : le règlement était entré en vigueur à l'égard de tous; il perd sa force obligatoire à l'égard de tous, parce qu'il n'aurait jamais dû l'acquérir à l'égard de personne. Si le vice dont il meurt n'a été révélé que par un seul, il existait cependant à l'égard de tous; et, de même que le règlement est entré en vigueur sans le concours de tous les intéressés, il cessera d'être sans leur effort. On ne peut introduire ici les règles du droit civil qui s'appliquent à des actes émanés de volontés concordantes et limités pour leurs effets aux parties contractantes.

La solution opposée aurait des résultats fâcheux, presque ridicules : une foule innombrable de recours s'abattrait sur le règlement, surtout après une première annulation, et le

Conseil d'État aurait à rendre une kyrielle de sentences semblables, s'acharnant sur ce cadavre juridique.

L'exception d'illégalité ne produit pas le même effet absolu; elle ne profite qu'à celui qui l'a invoquée. Car le tribunal n'était pas principalement chargé de résoudre la question de régularité, d'annulation, et même sa sentence ne la résout qu'implicitement, en tant seulement que la solution est nécessaire pour terminer le procès, pour acquitter ou condamner un contrevenant par exemple. La situation est toute différente devant le Conseil d'État, où la question de validité est seule examinée.

L'annulation du règlement a pour suite l'anéantissement des effets qu'il a produits. Non seulement il n'est plus susceptible d'en produire désormais; ceux qu'il avait produits, dans quelque ordre d'idées que ce soit, sont anéantis. En ce sens, l'annulation opère rétroactivement, et tout doit être comme si le règlement n'avait jamais été promulgué. Cependant, la rétroactivité s'arrêterait devant les sentences judiciaires; au moins des distinctions seraient à faire. Si on suppose un jugement définitif, il ne pourra être anéanti, car l'annulation par le Conseil d'État du règlement appliqué par lui ne figure pas parmi les voies de recours extraordinaires ouvertes contre les décisions judiciaires. Sans doute, il est choquant de voir subsister des condamnations dont le motif juridique est déclaré inexistant; mais le moyen de l'éviter? Si le jugement n'est pas encore définitif, l'appel ou l'opposition permettrait de tenir compte de l'annulation, puisque le procès recommence en entier. Il en est autrement du pouvoir en cassation; la Cour suprême juge le jugement et, se replaçant au jour où il avait été rendu, en vérifie la conformité avec la loi; or, par hypothèse, le règlement existait encore lorsque la sentence a été rendue; elle est donc correcte et ne peut être cassée. Il est évidemment regrettable que la Cour de cassation ne soit pas autorisée à saisir l'occasion qui s'offre en fait d'effacer les conséquences pénales d'un règlement annulé. Mais, légalement, la chose n'est pas possible. Au surplus, le particulier pouvait plaider l'illégalité devant le tribunal répressif.

L'annulation d'un règlement présidentiel éveille une question dont j'ai déjà donné la solution : celle de la responsabilité pénale ou pécuniaire des ministres, substitués au chef de l'État par l'effet du régime parlementaire. Je me bornerai à faire remarquer que cette responsabilité offrirait une grande utilité à côté ou à la suite de l'annulation. Celle-ci, on l'a vu, laisse subsister les sentences judiciaires devenues définitives, les peines ou les dommages acquis avant l'arrêt qui annule. En outre, le règlement, avant d'être annulé, a peut-être gravement troublé une profession qui a vu diminuer ses profits, qui a supporté des pertes. L'action en responsabilité a un intérêt réel. On sait que la jurisprudence actuelle ne lui est pas favorable.

206. Le rejet du recours en annulation ne met pas obstacle à la formation d'un nouveau recours soit par un autre particulier avec le même grief ou des griefs nouveaux, soit par le même demandeur avec des griefs nouveaux. L'effet relatif de la chose jugée se produit ici, non pas pour les motifs qui l'imposent en droit privé, mais parce que le dommage résultant du règlement irrégulier s'est réalisé au détriment de plusieurs personnes ou avec des façons différentes, parce que chaque intéressé possède un droit propre qui ne peut être exercé que par lui, qui ne peut être compromis par les actes d'un autre, parce qu'il n'y a pas mandat réciproque entre les intéressés pour plaider en annulation, parce que le demandeur, fût-il le même, n'a d'abord exercé qu'une partie de son droit et ne peut être déchu du reste. Les raisons qui donnent à l'arrêt d'annulation un effet général n'ont rien à faire avec l'arrêt de rejet.

En pratique, l'exercice d'un nouveau recours sera rare : car le délai de deux mois court contre tous les intéressés et à l'égard de tous les griefs, et l'arrêt du Conseil d'État ne sera peut-être rendu qu'après le délai écoulé[1]. Aussi faut-il conseiller à celui qui forme un recours d'y comprendre tous les griefs qu'il peut élever, et à tous les intéressés de former

1. Pourtant il faut tenir compte de la jurisprudence qui permet d'attaquer chaque acte d'exécution du règlement, comme entaché de la même illégalité (Conseil d'Etat, 8 janvier 1888 ; *Recueil*, p. 1).

le recours eux-mêmes et de ne pas se confier soit à celui qu'un d'entre eux a exercé, soit à la possibilité de le former après l'échec du premier plaideur. La forclusion pourrait être le fruit d'une trop grande confiance.

CHAPITRE XI

LE RÈGLEMENT DANS L'ÉTAT

II. — Le Président de la République

8° Les effets et sanctions des règlements

207. Les effets et sanctions du règlement, comme ceux de la loi, de tout acte émané de la puissance publique, sont susceptibles de se produire dans quatre ordres d'idées : pénal, civil, administratif, disciplinaire, matériel.

I

208. Les sanctions pénales ne garantissent pas l'exécution de tous les règlements présidentiels. Elles sont applicables seulement aux violations des règlements de police[1].

Les caractères du règlement de police ne sont pas déterminés par la loi, pas même les matières qui appartiennent

1. L'accord est complet sur ce point [Dejamme, *du Pouvoir réglementaire* n° 105 (*Revue générale d'administration*, 1893, I, 268)] ; on trouve cependant dans quelques arrêts (Crim. rej., 13 décembre 1851 ; S., 52, 1, 371 ; — Crim. cass., 23 octobre 1886 ; S., 86, 1, 493) l'affirmation que les sanctions pénales sont dues seulement aux règlements faits en vertu d'une délégation législative. Théorie évidemment insoutenable et contraire aux textes généraux et spéciaux qui vont être cités. Il serait également inexact de dire, comme on l'a dit, que les seuls règlements de police sont ceux qui statuent sur les matières confiées au préfet et au maire. C'est une mauvaise façon de reconnaître que les objets essentiels (sinon le détail) de la police sont les mêmes dans l'Etat, le département et la commune.

à la notion vague de la police. Le règlement de police est celui qui contient des injonctions ou des prohibitions à l'égard des particuliers; encore faut-il qu'il ait pour but d'assurer la sécurité, la tranquillité ou la salubrité publiques. Cette formule à trois termes n'est donnée par aucun texte relatif au Président de la République; elle est pourtant acceptable, car elle est le langage ordinaire des lois qui s'occupent de la police municipale[1], et aucune différence essentielle et intrinsèque n'est perceptible entre la police dans l'Etat et la police dans la commune.

La formule, au reste, est encore assez vague; la loi[2] s'est contentée sagement de donner des exemples des matières comprises dans chacun des trois termes qu'elle emploie. Il en résulte que le juge auquel l'application d'une peine est demandée, sollicité d'appliquer une peine, peut et doit examiner si le règlement est relatif à la police, si la matière réglée intéresse la salubrité, la tranquillité, la sécurité publiques. La décision est soumise au contrôle de la Cour de cassation, si le juge répressif appartient à l'ordre judiciaire[3]. De même, le Conseil d'Etat est valablement saisi d'un recours tendant à l'annulation d'un décret qui, sous prétexte de police, contiendrait un détournement de pouvoir.

L'appréciation des juges est, en général, faite avec un suffisant respect des droits réglementaires attribués au chef de l'Etat, un suffisant souci de sanctionner les prescriptions, sans excès préjudiciable aux droits individuels[4].

Le caractère de règlement de police et les sanctions pénales manquent :

1. Décret du 14 décembre 1789, art. 50; loi du 5 avril 1884, art. 97.
2. Loi du 5 avril 1884, art 97.
3. C'est le cas ordinaire. Quand la peine est prononcée par le Conseil de préfecture, comme cette juridiction ne statue qu'en premier ressort, le Conseil d'Etat, saisi en appel, aurait le même examen à faire.
4. Les sanctions pénales ont été admises pour : les décrets quinquennaux de recensement, au moins pour les énonciations exigées par la loi des 19-22 juillet 1791, tit. I, art. 2 (Crim. rej. 5 mars 1887; S., 87, 1, 395); — le décret du 23 prairial an XII, art. 17 et 24; (Crim. cass., 24 mars 1881; S., 82, 1, 435; Tribunal de Coulommiers, 16 avril 1896; S., 96,2,315); — le décret du 21 avril 1810 (Crim. cass., 19 septembre 1856; S., 56, 1, 921); — le décret du 15 novembre 1811, art. 56 (Crim. rej. 27 novembre 1846; S., 47, 1, 302); — l'ordonnance du 29 octobre 1820, art. 17 (Crim. cass., 24 dé-

Aux règlements d'organisation[1];

Aux règlements pris pour l'administration des biens de l'Etat. Ici, toutefois, il convient de distinguer : sur les biens du domaine public, l'Etat, et, en son nom, le Président de la République exerce un pouvoir de police qui implique le pouvoir réglementaire, la faculté d'adresser des injonctions ou des prohibitions aux particuliers qui sont appelés à jouir du domaine public ou qui pourraient lui porter préjudice. Les règlements relatifs au domaine public et faits en vertu de ce pouvoir de police sont garantis par les sanctions pénales. Il en est autrement des biens du domaine privé. Sur eux, l'Etat et le Président de la République exerce le droit de propriété selon le droit civil. Leurs rapports avec les particuliers et avec la propriété privée sont déterminés par le Code civil, et le règlement n'y a pas de place. Le règlement ne pourrait que s'occuper de l'administration de ces biens; ce n'est plus alors la puissance publique qui est en cause, et les règlements de ce genre sont identiques à ceux qu'un particulier établit pour la gestion de ses domaines; ils n'ont, pas plus que ces derniers, des sanctions pénales;

Aux décrets qui établissent un cahier des charges[2]. Bien que le cahier des charges trahisse chez l'un des contractants le caractère de puissance publique, au fond néanmoins sa nature est contractuelle et non réglementaire. Pourtant, deux observations sont nécessaires : en premier lieu, dans la pratique, les cahiers des charges contiennent souvent des dispositions de police empruntées à des lois ou à des règlements; mais alors les dispositions tirent leur autorité et leur force de l'acte législatif ou réglementaire auquel elles ont

cembre 1841; S., 42, 1, 942); — l'ordonnance du 23 juin 1836, art. 19 (Crim. rej., 10 août 1844; S., 45, 1, 57); — le décret du 10 août 1852, art. 31 (Bourges, 22 mars 1866; S., 66, 2, 142); — le décret du 30 décembre 1852, art. 1 et 2 (Crim. cass., 17 avril 1856; S., 56, 1. 477); — le décret du 27 décembre 1853, art. 2 et 3 (Crim. cass., 26 décembre 1857; S., 58, 1, 168); — le décret du 26 février 1873, art. 7 et 13 (Crim. cass., 3 mars 1877; S., 77, 1, 389); — le décret du 30 avril 1880, art. 12 (Limoges, 5 mai 1887; S., 89, 2, 221). — Les refus sont rares (Voir pour l'ordonnance du 24 octobre 1814, art. 2, Crim. rej., 13 décembre 1851; S., 52, 1, 371).

1. Ordonnance du 25 mai 1844 (Crim. Cass., 23 août 1851; S., 52. 1, 70).

2. Dejamme, n° 106 (*Revue générale d'administration*, 1893, t. I, p. 269. — Crim. rej., 29 juillet 1865; D., 67, 5, 314).

été prises; — en second lieu, rien n'empêche qu'un cahier des charges contienne des articles réglementaires, entièrement nouveaux et qui ne sont pas tirés d'une loi ou d'un règlement antérieur. Le procédé est fâcheux, car il est toujours fâcheux de mélanger des actes de nature différente et le public pourrait ne pas être suffisamment averti, il n'est pas irrégulier. Seulement, les prescriptions réglementaires n'entreront en vigueur qu'après avoir été régulièrement publiées, conformément aux règles qui ont été déjà étudiées. La publicité donnée au cahier des charges ne serait pas suffisante; ainsi l'insertion au *Journal officiel* devait être placée dans la partie officielle, la seule qui légalement soit à considérer comme existante; l'insertion dans la partie non officielle ne vaudrait pas promulgation et publication;

Aux règlements qui se bornent à rappeler et à reproduire le texte d'une loi[1] surtout quand celle-ci ne contient aucune disposition pénale. Si elle en contenait, le règlement n'y ajouterait rien.

209. Les sanctions pénales sont en principe fixées par la loi. La loi se sert de procédés différents selon les cas.

Certaines lois, prévoyant les règlements qui les compléteront, indiquent les peines applicables à leur violation. Ce procédé est principalement employé pour les règlements d'administration publique. D'ordinaire, les mêmes peines[2] seront applicables à la violation de la loi même et à la violation du règlement. Quelquefois, le législateur distingue entre la loi et le règlement, ou entre les différents règlements d'administration publique selon leur objet, ou ne s'occupe que des peines applicables au règlement[3]. Parfois enfin, il laisse au pouvoir réglementaire la latitude de fixer

1. Dejamme, n° 117 (*Revue générale d'administration*, 1893, t. I, p. 285).
2. Loi de finances du 28 avril 1893, art. 32; loi du 2 novembre 1892, art. 26.
3. Loi du 20 juillet 1897, art. 11; — loi de finances du 13 avril 1898, art. 12 et 28; etc. Un des cas les plus importants est donné par la loi du 15 juillet 1845, dont l'article 21 sanctionne les ordonnances portant règlement d'administration publique sur la police, la sûreté et l'exploitation des chemins de fer (Crim. rej., 9 janvier 1852; S., 52, 1, 862; — Colmar, 28 février 1848; S., 48, 2, 371).

lui-même les sanctions pénales. Les peines ainsi déterminées sont en plusieurs cas très fortes; le maximum est atteint par la loi sur la police sanitaire du 3 mars 1822 (art. 7), qui inflige la peine de mort à la violation de certaines prescriptions réglementaires. En général, la loi n'édicte que des amendes, dont le taux est souvent très élevé[1].

Le pouvoir réglementaire, lorsque la loi indique les peines applicables à la violation des règlements d'administration publique, se croit autorisé à modérer et même à supprimer ces peines. Il considère les indications législatives comme un maximum qui ne peut être dépassé sans excès de pouvoir, mais qui peut ne pas être atteint, et même en dispense telle ou telle violation de ses prescriptions[2]. Cette pratique n'est pas légale[3]. On sait que le règlement ne peut en principe déroger aux lois, notamment aux lois qui fixent les peines. Le règlement d'administration publique est fait en vertu d'une délégation législative, mais la délégation est limitée par les termes de la loi qui la consent et ne peut être outrepassée sans excès de pouvoir. Or, par hypothèse, la délégation ne comprend pas le droit de fixer des peines pour les contraventions, puisque ce droit a été exercé par la loi; le pouvoir réglementaire ne pourrait modifier ces peines, même pour les adoucir ou les écarter, que si cette faculté lui avait été reconnue par la loi. Pour justifier la pratique, on dira peut-être que le règlement aurait pu ne pas édicter les dispositions pour lesquelles il a atténué ou supprimé les sanctions établies par la loi ; qu'il peut donc *a fortiori* les édicter avec des peines plus douces ou sans pénalités. Ce raisonnement n'est pas fondé. Le pouvoir réglementaire pouvait peut-être s'abstenir de prendre les dis-

1. Loi du 16 décembre 1897, art. 11 : de 500 à 5.000 francs et le double en cas de récidive; — loi de finances du 13 avril 1898, art. 18, loi de finances du 28 décembre 1895, art. 6 : de 100 à 1.000 francs; — loi de finances du 13 avril 1898, art. 12 : de 100 à 5.000 francs; etc.

2. M. Dejamme [*du Pouvoir réglementaire*, n° 116 *Revue* (*générale d'administration*, 1893, t. I, p. 283], cite comme exemple le décret du 27 avril 1889 (art. 22), comparé à la loi du 15 novembre 1887 (art. 3 et 5).

3. *Contra :* Dejamme, *loc. cit.* Il ajoute que les infractions exceptées par le règlement retombent sous l'article 471-15° du Code pénal.

positions en question ; et encore eût-il, en s'abstenant, trompé la confiance du législateur ; car, ou ces dispositions sont inutiles et elles ne devaient pas être prescrites, ou elles sont utiles et le pouvoir réglementaire avait le devoir de les prendre. Dans tous les cas, il ne s'est pas abstenu, et ses dispositions tombent sous le coup des peines établies par la loi. En somme, le règlement n'a pas fait ce qu'il pouvait faire ; il a fait ce qu'il ne pouvait pas faire.

D'ailleurs le règlement, à bien voir les choses, n'a pas à s'expliquer sur les sanctions lorsque la loi les a indiquées. Habituellement, il les reproduit, mais cela est surabondant et complètement inutile.

La conclusion est donc que les articles du règlement qui atténuent ou suppriment les peines légales sont illégaux. En conséquence, l'annulation pourrait en être obtenue du Conseil d'Etat par l'Administration, et les tribunaux devraient appliquer les peines établies par la loi et écarter le règlement illégal en ce point. Les tribunaux se conformeraient sans doute à cette doctrine, car, saisis de l'action pénale, ils sont maîtres de leur sentence ; et, le plus souvent, ils y seront conviés par le ministère public, fonctionnaire indépendant (en général) du ministre qui a contresigné le décret. Au contraire, il est peu vraisemblable que l'annulation soit demandée au Conseil d'Etat ; la demande ne viendra pas d'un particulier ; les dispositions en question ne lèsent personne. L'Administration n'a pas qualité pour saisir le Conseil d'Etat, et elle est toujours en mesure de rectifier son erreur.

Les solutions seraient autres si la loi avait laissé au règlement d'administration publique le soin de régler les pénalités, peut-être en assignant un maximum et un minimum. Le pouvoir réglementaire devrait s'occuper de ce point et jouirait à cet égard de toute la liberté compatible avec le texte de la loi, avec les limites qu'elle lui impose dans le choix des peines et leur quotité.

Au point de vue pratique, le législateur serait sage si, au lieu de fixer rigidement les peines applicables à toutes les violations du règlement d'administration publique, il laissait le chef de l'Etat libre de régler ce point au-dessous d'un

maximum légal. Le législateur n'a pu se rendre compte de toutes les prescriptions réglementaires qui seront prises après une étude approfondie de la matière, et n'a pu, par conséquent, apprécier la gravité de toutes les infractions; que ne laisse-t-il au pouvoir réglementaire cette appréciation impossible pour lui, aisée pour son délégué? Il sera dans son rôle en s'en tenant à la détermination du maximum et aussi peut-être du minimum.

C'est cette observation sans doute qui a poussé le chef de l'Etat à modérer ou supprimer les peines établies par la loi; et, envisagée à ce point de vue, la pratique est juste et utile, malheureusement elle est contraire à la loi.

On n'a parlé que des règlements d'administration publique. Les autres décrets que la loi prévoit reçoivent souvent des sanctions plus fortes que le droit commun, soit qu'elles soient précisées[1], soit qu'elles soient déterminées par le renvoi à une autre loi[2] ou par l'assimilation[3] à des infractions classées et punies[4].

D'une façon générale, le règlement, sauf une délégation législative, ne peut établir des peines. S'il en établissait, la disposition serait sans valeur; les tribunaux n'auraient aucun compte à en tenir.

Il arrive quelquefois[5] — le fait était jadis plus fréquent — qu'un règlement se donne pour sanction les peines de simple police ou les peines édictées par l'article 471-15°, du Code pénal. Ces dispositions sont inutiles, sinon illégales; elles n'ajoutent rien aux lois, et n'attribuent même pas au règlement le caractère d'un acte de police, dont l'appréciation appartient aux juges seuls.

1. Lois des 2 novembre 1892, art. 26; 12 juin 1893, art. 7; loi de finances du 28 décembre 1895, art. 4.
2. Loi du 7 janvier 1876, art. 10.
3. Loi de finance du 16 avril 1895, art. 21.
4. Au reste, il suffit qu'une loi soit par sa teneur applicable à la contravention pour que celle-ci soit sanctionnée. Ainsi les tribunaux ont souvent appliqué les peines édictées par le décret-loi du 23 juin 1806 (art. 28) pour les contraventions aux règles sur la longueur des essieux, aux contraventions à l'ordonnance du 29 octobre 1828 (art. 1) sur la saillie des essieux (Conseil d'Etat, 22 août 1839; *Recueil*, p. 468; S., 40, 2, 185; — 1er juillet 1840; *Recueil*, p. 297; S., 40, 2, 477; — 18 mars 1842; *Recueil*, p. 136; S., 42, 2, 327; — 23 juin 1848; *Recueil*, p. 426; S., 48, 2, 764.
5. Décret du 22 juillet 1896, art. 10.

Dans le Code pénal, un certain nombre de textes donnent à la violation, non plus de tel règlement, mais de tous les règlements d'une catégorie plus ou moins large, les caractères d'une infraction, d'une contravention en quelques cas[1], d'un délit[2], d'un crime même[3]. D'autres articles donnent des sanctions générales dont le règlement présidentiel se trouve profiter[4].

Au surplus, le Code pénal prescrit d'observer les lois et règlements particuliers pour les matières dont il ne s'occupe pas (art. 484), et notamment les lois pénales et règlements relatifs à la conscription militaire (art. 235).

210. Si on rassemble les indications qui viennent d'être données, on remarquera que des règlements assez nombreux et même des catégories entières et nombreuses de règlements jouissent de sanctions pénales; mais on n'a pas rencontré de règle générale accordant une garantie, sous forme de peine infligée aux contrevenants, à tous les règlements présidentiels susceptibles d'être violés par les particuliers.

Cette règle générale existe-t-elle[5]? Elle existe sûrement pour les règlements préfectoraux et municipaux; on la reconnaît sans difficulté dans l'article 471-15°, du Code pénal,

1. Art. 475-3° et 4°; 475-11°. L'application de l'article 475-4°, du Code pénal a donné lieu jadis à un conflit de jurisprudence terminé par une loi. L'occasion en était l'ordonnance du 4 février 1820, dont l'article 4 exige dans toute voiture publique une affiche indiquant le nombre et le prix des places. Le Tribunal de Foix et la Cour de Toulouse refusèrent d'appliquer la peine de l'article 475-4° du Code pénal. La Cour suprême cassa; la Cour d'Agen suivit la jurisprudence de la Cour de Toulouse; son arrêt fut cassé à son tour (Voir Crim. cass., 11 novembre 1826; S., 27, 1, 512; — Ch. réun. cass., 20 décembre 1828; D., 29, 1, 71). En conséquence, la loi du 28 juin 1829 déclare l'article 475-4°, applicable.

Cette loi, à son tour, a suscité des difficultés. Tandis que la Cour de cassation admettait la compétence judiciaire pour toute contravention aux règlements concernant le poids des voitures (Crim. cass., 11 avril 1839 ; S., 39, 1, 610), le Conseil d'Etat la restreignait aux règles concernant la sécurité des voyageurs et réclamait pour le Conseil de préfecture les contraventions de nature à compromettre la viabilité des routes (Conseil d'Etat, 11 mars 1843; *Recueil*, p. 133).

2. Voir les rubriques des paragraphes III et V, sect. II, chap. II, tit. II, liv. II, du Code pénal, et les articles 314, 319, 358, 411, 413, 425, 427, 428. Il est impossible de suivre en détail l'application de ces textes dans leurs rapports avec les règlements. On consultera à ce sujet un Code pénal annoté.

3. Voir article 188.

4. Voir articles 201 à 206, 209 et s.

5. Comp., pour l'Italie, Cammeo, *op. cit.*, cap. IV, n° 112.

qui frappe d'une amende de un à cinq francs « ceux qui auront contrevenu aux règlements légalement faits par l'autorité administrative, et ceux qui ne se seront pas conformés aux règlements ou arrêtés publiés par l'autorité municipale en vertu des articles 3 et 4, titre XI, de la loi des 16-24 août 1790 et de l'article 46, titre I, de la loi des 19-22 juillet 1791 ». Cette sanction ne profite-t-elle pas aussi aux règlements du chef de l'État quand ils n'en ont pas une autre concédée par une loi spéciale? La réponse affirmative semble dictée par le texte et par le bon sens. L'article 471-15°, du Code pénal parle des règlements faits par l'autorité administrative : le chef de l'État est sans aucun doute une autorité administrative, la plus élevée de toutes. Le bon sens indique que, si les règlements préfectoraux et municipaux possèdent une sanction pénale, les règlements présidentiels ne sauraient en être dépourvus; pour quel motif ne l'auraient-ils pas? Elle leur semble plus naturellement due, puisque le pouvoir réglementaire du Président de la République a une portée très générale, et que les préfets et maires ne peuvent réglementer que des objets déterminés par la loi[1].

Malgré ces raisons, l'application de l'article 471-15° du Code pénal a été discutée. L'unique objection consiste à dire que cette disposition, introduite dans l'article 471 par la revision de 1832 et sur la demande de la Chambre des Pairs, a eu pour but d'accorder aux règlements préfectoraux et municipaux une sanction que les tribunaux étaient obligés d'aller chercher soit dans la loi des 16-24 août 1790, soit dans le Code des Délits et des Peines de l'an IV, textes surannés et en grande partie abrogés[2].

1. La doctrine admet sans hésiter l'application de l'article 471-15°, du Code pénal. Voir notamment Garraud, *Traité théorique et pratique de droit pénal français*, t. I, p. 168-169, n° 109; — Esmein, *Eléments de droit constitutionnel*, p. 471; — Dejamme, n° 104 (*Revue générale d'administration*, 1893, t. II, p. 267).

2. Il est exact que M. de Bastard, rapporteur à la Chambre des Pairs, invoque la nécessité de donner par le Code pénal une sanction certaine aux règlements et qu'il donne des exemples (comestibles gâtés, etc.) qu'il traite lui-même d'objets bien minimes. Ces raisons ne soulevèrent aucun débat dans les Chambres (*Archives parlementaires*, 2e série, t. LXXVI, p. 158 et 626, t. LXXVII, p. 344). Mais il parle des ordonnances en même temps que des arrêtés et règlements. Au surplus, ce cas ne serait pas le seul où le législateur n'eût pas aperçu toute la portée du texte qu'il votait.

La jurisprudence applique un système assez singulier[1]. Elle accorde la sanction de l'article 471-15°, à deux sortes de règlements : à ceux qui statuent sur des matières classées dans la police par la loi de 1790 et par la loi du 5 avril 1884; — à ceux qui sont rendus en vertu d'une délégation législative. Il serait difficile d'indiquer les bases légales de cette doctrine, créée de toutes pièces par les tribunaux et du reste contestable. Les lois de 1790 et de 1884 ont donné aux autorités municipales des attributions de police qui ne peuvent être usurpées par le règlement présidentiel; si on se borne à en déduire que les sanctions pénales ne sont dues qu'aux règlements de police et que ceux-ci se reconnaissent à ce qu'ils ont pour objet la tranquillité, la sécurité, la salubrité publiques, cela est exact, mais bien mal exprimé. Au reste, le chef de l'État possède en plusieurs matières, en matière sanitaire par exemple, des attributions qui ne sont assurément prévues ni par la loi de 1790, ni par celle de 1884. Quant à la délégation législative, elle ne suffit pas pour assurer au règlement une sanction pénale; celle-ci exige surtout que le règlement ait un but de police[2].

211. Les sanctions pénales étant déterminées, il faut poser les règles de leur application[3].

La première question est celle-ci : quelles personnes sont pénalement responsables de la contravention au règlement? Elles sont quelquefois désignées par le décret, dont les dispositions sont valables tant qu'elles ne heurtent pas les principes du Code pénal. Dans le silence du règlement, le droit commun indique l'auteur de l'infraction, et telle est la règle à poser. Elle doit pourtant être entendue avec discernement;

1. Voir les motifs des arrêts cités plus haut. Comp. Crim. cass., 20 février 1830; S., 30, 1, 275; — 17 janvier 1829; S., 29, 1, 174-175. *Adde* Crim. rej., 13 décembre 1851; S., 52, 1, 371; — 23 octobre 1886; S., 86, 1, 493.

2. La sanction que l'article 471-15°, du Code pénal accorde au règlement est très bénigne. Les lois étrangères sont d'ordinaire plus sévères. Ainsi le Code pénal italien (art. 434) établit comme maximum un mois de prison, 300 francs d'amende; la loi belge du 6 mars 1818, quatorze jours de prison, 100 florins.

3. Il n'est pas question de faire, à propos du règlement, la théorie du droit pénal français. On s'en tiendra aux points essentiels et à leurs rapports avec le règlement.

la peine est due, non pas toujours à l'auteur matériel de la contravention, mais à celui à qui s'adressait l'injonction ou la prohibition réglementaire. Le règlement relatif à l'exercice d'une profession est susceptible d'être violé par l'ouvrier ou l'employé; c'est le patron qui est responsable en général, à moins que l'ordre du règlement ne fût intimé à l'ouvrier lui-même[1].

Les personnes morales, selon la jurisprudence et une partie notable de la doctrine, ne sont passibles d'aucune peine, n'ont aucune responsabilité pénale[2]. Ce principe a été appliqué notamment en matière de police des chemins de fer: le directeur de l'exploitation de la Compagnie a été tenu pour personnellement responsable, au point de vue pénal, des contraventions[3]. Toutefois, la jurisprudence admet des exceptions fondées sur des lois formelles : elle a jugé, par exemple, que les contraventions aux lois relatives aux mines sont imputables aux Compagnies minières, parce que celles-ci sont propriétaires des mines et que, selon la loi du 21 avril 1810 (art. 93), les propriétaires sont pénalement responsables[4].

Le règlement a soin quelquefois de désigner lui-même les personnes passibles des peines; et la même précaution est prise par certaines lois : par exemple, la loi du 30 mai 1851 sur la police du roulage nomme en principe le propriétaire de la voiture (art. 11 et 13)[5]. En matière de grande voirie, l'auteur matériel de l'infraction et la personne pour le compte de laquelle il agissait sont tenus pénalement responsables l'un et l'autre.

La théorie générale de la complicité s'applique sans modification. Si donc les peines encourues sont celles de la simple police, si l'infraction est une contravention, la complicité n'est pas punissable, sauf les exceptions légales. Si la peine est correctionnelle ou criminelle, si l'infraction est

1. Dejamme, n° 118 (*Revue générale d'administration*, 1893, I, p. 405). — De même, la contravention aux règles fiscales sur l'affichage est imputable à la fois à l'afficheur et à son client (Aix, 25 novembre 1887 ; S., 89, 2, 233).

2. Voir, sur ce point, Garraud, *Traité théorique et pratique de droit pénal français*, t. I, p. 312 et s., n°s 190 et s.

3. Aix, 21 janvier 1854 ; S., 54, 2, 195.

4. Crim. cass., 6 août 1829; S., 29, 1, 354.

5. Aucoc, *Conférences*, n° 1191, t. III, p. 229; — Dejamme, *loc. cit.*

un délit ou un crime, la complicité est punie selon les articles 59 et suivants du Code pénal. Pour les délits-contraventions, punis de peines correctionnelles même s'ils ont été accomplis sans intention, la jurisprudence, après hésitation, s'attache à la nature de la peine et admet une complicité punissable[1].

Les théories générales de l'imputabilité[2], de la tentative, de la récidive, des circonstances aggravantes ou atténuantes, s'appliquent sans autres modifications que celles que peuvent prescrire des lois formelles.

Les excuses aussi sont régies par le droit commun. La Cour de cassation a toujours montré une grande fermeté pour éviter l'admission d'excuses non autorisées par les lois. Les peines sont applicables malgré la bonne foi du délinquant[3], malgré l'absence d'intention criminelle[4], malgré son repentir et son ferme propos d'obéissance, malgré son obéissance tardive[5], malgré des considérations d'humanité[6], malgré les difficultés que rencontre l'exécution. Il n'importe que le règlement soit contraire aux usages du pays et d'ailleurs inutile[7], que la violation ait été sollicitée par la victime de l'accident survenu[8]. Une contravention de grande voirie est punissable malgré un droit de servitude allégué[9]. A plus forte raison, la dispense accordée par une autorité incompétente n'est-elle pas une excuse[10]. Seule la force majeure est une excuse valable[11]; encore faut-il qu'elle soit bien établie, qu'elle soit démontrée dans le jugement, et la Cour de cassation contrôle l'appréciation des tribunaux sur ce point.

1. Crim cass., 23 février 1884; S., 86, 1, 233. — Voir cependant pour le décret du 28 octobre 1882 (art. 13), Bastia, 15 avril 1891; S., 91, 2, 124.
2. Ainsi pour les délits-contraventions punissables sans intention; les contraventions aux règlements d'administration publique relatifs aux chemins de fer sont de cette nature (Crim. Cass., 12 avril 1889; S., 90, 1, 428).
3. Aix, 19 juin 1896; S., 96, 2, 240.
4. Paris, 22 novembre 1898; S., 99, 2, 125.
5. Aix, 25 novembre 1887; S., 89, 2, 233.
6. Crim. cass., 13 mai 1838; S., 38, 1, 979.
7. Crim. cass., 17 novembre 1881; S., 84, 1, 95; — 27 mai 1898; S., 99, 1, 351.
8. Angers, 27 août 1866; S., 67, 2, 158.
9. C. d'Etat, 19 juillet 1872; *Recueil*, p. 447; — 20 juin 1865; *Recueil*, p. 642.
10. Montpellier, 24 mai 1850; S., 50, 2, 343.
11 Crim. cass., 12 avril 1889; S., 90, 1, 428; — 7 décembre 1855; S., 56, 1, 276.

La loi de sursis reçoit son application ordinaire; on sait qu'elle ne concerne pas les contraventions de simple police.

Il en est de même des règles sur le cumul ou le non-cumul des peines, selon la peine encourue. Le cumul est formellement écarté par quelques lois, comme celle du 3 mai 1844 (art. 17); expressément ou implicitement admis par d'autres lois, comme celle du 30 mai 1851 (art. 12), celle du 15 juillet 1845 (art. 27)[1].

Le cumul des peines suppose deux ou plusieurs contraventions distinctes. La condition est remplie quand l'infraction viole une loi et un règlement[2], ou deux règlements distincts, ou deux dispositions distinctes d'un même règlement; — quand plusieurs faits séparés existent dont chacun constitue une infraction complète[3]. La solution est moins simple quand la contravention consiste à ne pas faire. Il conviendrait sans doute de distinguer. Si le règlement impose une obligation non périodique, chaque omission mérite une peine. De même si l'obligation est périodique et non quotidienne. Une obligation quotidienne est susceptible d'être violée chaque jour et de donner lieu à une infraction par jour; mais il serait excessif d'admettre plusieurs contraventions par jour, par exemple autant que de constatations authentiques de l'omission. Pourtant, si le même fait doit être accompli à des moments déterminés, le matin et le soir par exemple, il peut y avoir autant d'infractions que de moments. C'est le cas où plusieurs dispositions d'un même règlement ont été violées.

Le droit de poursuite, conformément au droit commun, est exercé par le ministère public. Quelques lois exceptionnelles l'accordent à diverses administrations particulières[4]:

1. Ce texte, prohibant le cumul pour les crimes et délits, l'admet implicitement pour les contraventions (Crim. rej., 27 janvier 1883; S., 85, 1, 403; — 2 mai 1873; S., 73, 1, 342; — Amiens, 29 novembre 1872; S., 72, 2, 269; — C. d'Etat, 4 août 1876; *Recueil*, p. 783; — 4 mars 1858; *Recueil*, p. 199).

2. Crim. cass., 10 juin 1882; S., 83, 1, 139; — Orléans, 6 mars 1853; S., 53, 2, 189.

3. Limoges, 5 mai 1887; S., 89, 1, 321; — Bourges, 22 mars 1866; S., 66, 2, 142.

4. A celles des Contributions directes, des Douanes, des Eaux et Forêts.

exceptions qui doivent être entendues strictement. Aussi, quelque intérêt qu'un particulier ait à réclamer les sanctions pénales applicables à la violation d'un règlement, quelques relations que ce particulier ait avec l'Administration publique, il est sans droit pour mettre en mouvement l'action publique[1]. Il a seulement la faculté, selon le droit commun, de demander réparation pour le préjudice que l'infraction lui cause; et son action civile ne peut se fonder sur le dommage causé à la puissance publique, quelque intérêt qu'il ait à en voir la réparation[2].

Les règles ordinaires de compétence, telles qu'elles sont déclarées par le Code d'instruction criminelle, seront suivies, sauf les exceptions admises par les textes. On sait que la loi répartit la compétence en s'attachant à la peine encourue par l'infraction[3]. La peine est quelquefois indéterminée ce en sens que le taux n'en est pas numériquement fixé, même par le maximum et le minimum; l'amende, par exemple, est en certains cas proportionnelle en quelque façon à un objet spécifié par la loi et qui peut d'habitude dépasser le chiffre que la loi assigne comme maximum à l'amende de simple police. En pareille hypothèse, l'amende devrait être considérée comme de nature correctionnelle, puisqu'elle n'est pas nécessairement de simple police, et le tribunal correctionnel comme compétent[4].

Les contraventions de grande voirie appartiennent aux Conseils de préfecture, et les tribunaux judiciaires ne peuvent en connaître, en principe. Toutefois, la compé-

1. Ainsi une Compagnie de chemins de fer ne peut intervenir dans la répression des contraventions de grande voirie qui endommagent la voie ferrée (C. d'Etat, 12 mai 1853; *Recueil*, p. 517; S., 54, 2, 151; — 7 août 1874; *Recueil*, p. 850).

2. Une Compagnie de chemins de fer n'est pas fondée à réclamer la réparation du dommage causé à la voie ferrée par une contravention de grande voirie (C. d'Etat, 12 janvier 1850; *Recueil*, p. 40; concessionnaire de pont, — 25 juin 1857; *Recueil*, p. 523; — 14 mars 1863; *Recueil*, p. 257; — Comp., 7 août 1874; — *Recueil*, p. 850).

3. Les dispositions relatives à la compétence, contenues dans certains règlements, sont sans portée; elles sont inutiles si elles confirment la loi, inefficaces si elles la contredisent (Crim. rej., 13 février 1875; S., 75, 1, 186).

4. La Cour de cassation a consacré cette opinion dans une espèce où l'amende était fixée au double des objets confisqués (Crim. cass., 4 juillet 1812; S., 16, 1, 306).

tence administrative n'existe que pour les infractions aux règlements qui ont pour but la conservation du domaine public; elle n'existe pas pour les règles de police[1]. Or quelques règlements contiennent à la fois des dispositions de police et des dispositions de voirie; la question de compétence doit être résolue selon la nature de chaque disposition, et le caractère prédominant du règlement n'est pas à rechercher[2]. Il appartient au juge auquel la répression est demandée de décider si la règle vise la police ou la conservation du domaine public. Quelques lois ont réparti elles-mêmes la compétence[3]. Si une disposition offre les deux caractères réunis, les deux juridictions sont compétentes, et il n'y a pas litispendance entre elles[4]; seulement les tribunaux judiciaires ne peuvent qu'appliquer les peines; il appartient au Conseil de préfecture d'ordonner la réparation due au domaine public; c'est à quoi il se borne quand une peine a été appliquée par un tribunal judiciaire[5].

La compétence judiciaire, admise en principe pour l'application des sanctions pénales accordées aux règlements, est une règle remarquable. On s'est demandé comment elle se justifiait, comment elle se conciliait avec la séparation des pouvoirs administratif et judiciaire, comment elle s'accordait avec la règle qui exclut les tribunaux judiciaires de l'exécution des actes individuels, lesquels ont souvent le même fondement légal que les règlements et sont l'exercice de la même attribution.

Deux explications ont été proposées[6]. L'une invoque que

1. Voir, pour le décret du 26 mars 1852 relatif aux rues de Paris, C. d'Etat, 26 janvier 1870; S., 71, 2, 128; — 23 janvier 1864; *Recueil*, p. 67. — L'entrée sur la voie ferrée d'animaux laissés à l'abandon est une contravention de grande voirie; l'introduction volontaire d'animaux est une infraction de police (Limoges, 18 février 1898; S., 99, 2, 294).

2. Voir, pour le décret du 27 juillet 1859, C. d'Etat, 28 janvier 1864; *Recueil*, p. 84; — 25 janvier 1866; *Recueil*, p. 53.

3. Voir, par exemple, la loi du 30 mai 1851 sur la police du roulage, dont les décisions sont critiquées (Dejamme, n° 114, *Revue générale d'administration*, 1893, I, 279).

4. C. d'Etat, 21 janvier 1890; *Recueil*, 87.

5. C. d'Etat, 7 février 1867; *Recueil*, 158.

6. Ducrocq, t. III, p. 291, n° 985; — Berthélemy, p. 32 et s.

le règlement est le complément de la loi ; l'autre invoque la compétence pénale attribuée en principe aux tribunaux judiciaires. Celle-ci est la meilleure assurément et s'appuie sur une règle incontestable. La première est insuffisante en ce que tout tribunal est appelé à appliquer un règlement et à lui donner les sanctions autres que les peines ; et, de même, tout tribunal est appelé à appliquer les lois ; donc, de ce que le règlement est le complément de la loi, on n'est pas autorisé à conclure à la compétence judiciaire.

Toutefois, la deuxième explication n'est pas absolument satisfaisante. Il s'agit d'expliquer comment un acte administratif a besoin du concours des tribunaux judiciaires pour obtenir une sanction ; et la compétence exclusive de ces tribunaux en matière pénale n'empêche pas une dérogation apparente à la séparation des pouvoirs. Elle permet de comprendre pourquoi toute infraction à la loi pénale doit être déférée aux tribunaux judiciaires, mais non pourquoi la violation d'un acte administratif — et non plus législatif — leur est aussi déférée. C'est sans doute ce qu'a en vue la première explication lorsqu'elle rattache le règlement à la loi pour justifier la communauté de régime.

La difficulté disparaîtrait si on voulait bien renoncer à l'idée excessive qu'on se fait trop souvent de la séparation des pouvoirs. La situation alors est assez simple. Non seulement la loi sanctionne par des peines certaines de ses dispositions, mais elle étend des sanctions analogues aux règlements de police ; d'un autre côté, les tribunaux judiciaires sont compétents pour l'application de toutes les sanctions pénales. Il en résulte nécessairement que, loi ou règlement, toute disposition pénalement sanctionnée devra être appliquée par les tribunaux judiciaires. Si on préfère, en appliquant une peine à la violation d'un règlement, le tribunal judiciaire obéit à la loi qui édicte la sanction plutôt qu'au règlement.

Au reste, il n'est pas exact d'opposer en cette matière l'acte individuel à l'acte réglementaire. Exercice différent d'une même attribution et tendant au même but, la même sanction leur est due. Une injonction de police adressée à

un particulier et non obéie encourt la même peine que la violation d'un règlement préexistant. D'une façon générale, il est inexact de prétendre que les tribunaux judiciaires n'ont pas à appliquer les actes administratifs, généraux ou particuliers; ils sont, au contraire, tenus de les appliquer, comme tout acte obligatoire. Seulement l'occasion leur en est donnée plus rarement qu'aux tribunaux administratifs.

La prescription de l'action publique et de la peine est aussi régie par le droit commun[1]. Sa durée est fixée en principe selon la nature de l'infraction, c'est-à-dire selon la nature de la peine encourue[2], exceptionnellement par des textes spéciaux[3]. Le droit commun semble subir une exception pour les contraventions de grande voirie; la jurisprudence admet que l'action publique est prescrite par un an, bien que les amendes en cette matière soient d'ordinaire supérieures au taux de la simple police. L'exception peut être ramenée à la règle de la façon suivante. Malgré leur taux élevé, les amendes de grande voirie s'appliquent en réalité à des contraventions, en ce sens au moins que l'infraction est punissable même en l'absence d'intention. Il est vrai que les délits-contraventions sont en général traités comme les délits, et la jurisprudence adopte cette manière de voir: mais cette décision est imposée par l'article 1er du Code pénal. Or, ce texte n'est pas applicable aux infractions que le Code pénal a laissées en dehors de ses prévisions, aux infractions qui violent des règlements de nature très particulière et de date très ancienne habituellement, aux contraventions qui sont jugées par les tribunaux administratifs.

1. Laferrière, t. II, p. 675 et s.; — Dejamme, nos 121 et s. (*Revue générale d'administration*, 1893, t. II, p. 411 et s.).

2. La violation des règlements fiscaux sur les affiches, étant punie de peines correctionnelles, est prescrite, quant à l'action publique, par le délai de trois ans (Aix, 25 novembre 1887; S., 89, 2, 233); de même, les contraventions au décret-loi du 26 mars 1852, étendu à Bordeaux par un décret (Crim. cass., 4 juin 1892; S., 94, 1, 383). La contravention à l'ordonnance du 23 juin 1844 (art. 19), punie des peines de simple police, se prescrit par un an (Crim. rej., 10 août 1844; S., 45, 1, 57).

3. Code forestier, art. 185-186; lois des 15 avril 1829, art. 62-63; 3 mai 1841, art. 29; 30 mai 1851, art. 26; etc. — Le Code d'instruction criminelle n'a pas dérogé aux règles sur la prescription établies par des lois spéciales antérieures; les règlements faits en vertu de ces lois sont restés soumis à leurs dispositions.

Puisque l'article 1er du Code pénal ne s'applique pas, on peut laisser à ces infractions leur caractère naturel, et leur imposer, pour l'action publique, la prescription d'un an.

L'application du droit commun en matière de prescription conduit à décider que le point de départ du délai sera le jour où l'infraction a été commise. Cependant, si l'infraction est continue ou successive, elle ne commencera à être prescrite que le jour où la situation délictueuse aura cessé, ou le jour du dernier acte délictueux. Il appartient au juge de statuer sur le caractère de l'infraction à ce point de vue comme à tous les autres. La question s'est posée notamment pour la contravention à l'article 1er du décret du 2 octobre 1888, qui impose à tout étranger l'obligation de faire à la mairie une déclaration de résidence; la Cour de cassation a décidé que l'infraction est instantanée, et que la prescription de l'action publique commence du jour où expire le délai de quinze jours accordé à l'étranger pour faire sa déclaration[1]. En effet, l'infraction existe entière et complète dès que le délai expire sans déclaration, et, aux yeux de la loi comme du règlement, elle ne s'aggrave pas à mesure que le temps s'écoule.

Le motif qui vient d'être indiqué vaudrait pour tout règlement imposant une obligation avec un délai pour la remplir; la prescription courrait du jour où finirait le délai écoulé sans que l'obligation fût remplie. Au contraire, la contravention aux règlements fiscaux sur les affiches est successive; la prescription ne court pas tant que l'affiche est apposée, parce que la contravention persiste tout ce temps-là[2].

A ce sujet, un curieux changement de situation juridique peut être signalé[3]. Pendant longtemps, les contraventions aux décrets rendus pour différents départements, relativement à l'exploitation des carrières, consistaient à ne pas accomplir des obligations dans les délais réglementaires. Aujourd'hui, l'exploitation est subordonnée à une déclaration préalable; elle est donc délictueuse et elle reste délictueuse, dès qu'elle

1. Crim. rej. et cass., 2 juin 1892; S., 93, 1, 60.
2. Aix, 25 novembre 1887; S., 89, 2, 233.
3. Dejamme, *Du Pouvoir réglementaire*, n° 123 (*Revue générale d'administration*, 1893, I, p. 414).

commence sans autorisation. En conséquence, la prescription de l'action publique ne commencera que le jour où l'exploitation prendra fin.

Les règles ordinaires[1] sur l'interruption et la suspension de la prescription s'appliquent sans différence[2].

212. Il reste enfin à signaler le rôle que joue le règlement pour la détermination des éléments légaux des infractions. Sur ce point, après avoir rappelé les textes essentiels du Code pénal[3] et signalé les principaux arrêts[4], on se bornera à citer deux exemples très différents. La violation du décret du 10 mars 1899 sur les automobiles a été tenue pour un homicide par imprudence[5]. La contravention de grande voirie pour une fraction du domaine public artificiel[6] suppose un acte qui crée la domanialité publique[7]; l'anticipation donne lieu à une simple action en revendication portée aux tribunaux judiciaires si la domanialité publique n'existe plus[8] ou pas encore.

II

213. Les sanctions civiles consistent dans la détermination exacte des droits, en sorte que tout acte non autorisé n'est pas l'exercice régulier du droit et engage la responsabilité de son auteur, qui a ainsi agi sans droit; — dans la nullité des actes accomplis contrairement aux prescriptions du droit — dans

1. Elles sont l'objet de controverses assez délicates, surtout en ce qui concerne la suspension.

2. Par exemple, le recours en règlement de juges suspend la prescription jusqu'à l'arrêt de règlement (Crim. cass., 9 juin 1888; S., 91, 1, 89): note contraire de Villey, D., 88, 1, 399.

3. Voir *supra*.

4. Crim. cass., 20 juillet 1860; S., 60, 1, 756; — 2 mai 1839; S., 39, 1, 318; — 4 juillet 1834; S., 34, 1, 746; — 21 juin 1833; S., 33, 1, 781; — Crim. rej., 10 août 1826; S., 28, 1, 52; — Orléans, 28 août 1860; S., 60, 2, 597; — Voir aussi Crim. cass., 11 avril 1839; S., 39, 1, 610.

5. Orléans, 28 novembre 1899; S., 1900, 2, 20.

6. Il en est autrement pour le domaine public naturel; les tribunaux sont autorisés à vérifier son existence pour prononcer une condamnation, en l'absence même d'un acte administratif.

7. C. d'Etat, 5 janvier 1855; S., 55, 2, 442; — 19 novembre 1852; S., 53, 2, 304.

8. C. d'Etat, 26 février 1863; S., 64, 2, 175.

la déchéance d'un droit exercé de façon irrégulière ; — dans la prescription qui éteint les droits lorsqu'ils ne sont pas exercés correctement.

Ces différents points sont en très grande partie réglés par les lois civiles, par le Code civil, le Code de procédure civile, le Code de commerce et les lois qui les ont complétés ou modifiés. Néanmoins, à tous ces points de vue, le règlement joue un rôle qui n'est pas négligeable.

214. En premier lieu, le règlement contribue à la détermination des droits. La loi même l'y appelle. Le plus complet et le plus absolu des droits, la propriété, est défini par le Code civil : « le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements » (art. 544) ; en sorte que le règlement contribue à la détermination juridique du droit de propriété, et qu'un usage prohibé par un règlement n'est pas un usage licite de la chose et engage la responsabilité des propriétaires. Le principe annoncé en termes généraux se retrouve dans des applications particulières. Ainsi le propriétaire « peut faire au-dessous toutes les constructions et fouilles qu'il jugera à propos, et tirer de ces fouilles tous les produits qu'elles peuvent fournir, sauf les modifications résultant des lois et règlements relatifs aux mines, et des lois et règlements de police » (art. 552). Le droit à l'alluvion est subordonné à l'obligation, pour les fonds riverains des cours d'eau navigables, « de laisser le marchepied ou chemin de halage conformément aux règlements » (art. 556).

Les articles 552 et 556 du Code civil ne visent qu'une faible partie des règlements administratifs relatifs à la propriété privée. Ils sont innombrables, et leur mention équivaudrait à l'examen d'une bonne partie du droit administratif. Elle est évidemment impossible, et il suffit de rappeler le rôle considérable que joue le règlement en matière d'alignement, de constructions, d'établissements insalubres, incommodes ou dangereux, de forêts[1], etc. A

1. Je ne donne que l'exemple des forêts : le chef de l'Etat autorise le pacage des moutons (Code forestier, art. 78, § 3, et art. 110, § 2), détermine les forma-

tout instant, le règlement présidentiel intervient soit pour tous les objets de propriété, soit pour chaque catégorie en particulier. Or la violation de ses prescriptions expose le propriétaire, outre les sanctions pénales, matérielles et administratives, à une action en indemnité exercée par ceux qui ont souffert d'un usage irrégulier de la propriété.

De même pour les servitudes. L'article 645 reconnaît la validité des règlements particuliers faits sur le cours et l'usage de l'eau et les déclare obligatoires pour les tribunaux; l'article 650 renvoie aux lois et règlements particuliers pour les servitudes d'utilité publique relatives au marchepied, à la construction ou réparation des chemins et autres ouvrages publics ou communaux; l'article 663 reconnaît les règlements particuliers sur la hauteur de la clôture que le propriétaire peut, dans les villes et faubourgs, contraindre son voisin à construire ou réparer à frais communs; l'article 671, les règlements particuliers sur la distance pour les plantations; l'article 674, ceux sur la distance à observer pour certaines constructions ou les ouvrages à faire pour éviter de nuire au voisin[1].

215. Le droit des obligations est en principe laissé sous l'empire de la volonté individuelle. Pourtant l'influence du règlement n'en est pas absente[2]. Je relève la formule expressive donnée par l'article 1786 du Code civil : « Les entrepreneurs et directeurs de voitures et roulages publics, les maîtres de barques et navires sont en outre assujettis à des règlements particuliers, *qui font la loi entre eux et les autres citoyens*. » Ces règlements ne règlent pas les rapports résultants du contrat de louage et sont établis en vue de la sûreté publique et de la conservation des routes.

lités qui limitent le droit d'abatage (art. 132), celles qui précisent le droit de réquisition que l'Etat exerce sur les bois des particuliers (art. 142), la répartition des prestations (art. 210, § 7). Mais les règlements les plus importants et les plus nombreux en matière forestière sont faits par le préfet ou par l'Administration forestière.

1. Dans le même ordre d'idées, un propriétaire lésé par une construction faite selon un alignement général donné par une ordonnance ne peut exiger la démolition et des dommages-intérêts (C. d'Etat, 24 février 1825; S., 26, 2, 343).

2. Un cas d'insaisissabilité résulte de l'arrêté des Consuls du 18 nivôse an XI (Bordeaux, 16 décembre 1897; S., 97, 2, 3).

Néanmoins ils ont effet sur les rapports entre les personnes nommées dans l'article 1786, car leur inobservation constitue une faute qui engage la responsabilité pécuniaire — sans parler de la contravention — envers la victime d'un accident ou d'un dommage.

Aux termes de l'article 2084 du Code civil, les règles relatives au prêt sur gage « ne sont applicables ni aux matières de commerce, ni aux maisons de prêt sur gage autorisées, et à l'égard desquelles on suit les lois et règlements qui les concernent ». Ces maisons autorisées sont les monts-de-piété, dont les opérations sont régies en partie par des lois, en partie par les règlements rendus en exécution de ces lois. La même remarque doit être faite pour la Banque de France, le Crédit foncier, les magasins généraux, et généralement pour tous les établissements soumis à un régime particulier.

Le capitaine qui, en violation de l'article 225 du Code de commerce, ne fait pas visiter son navire conformément aux règlements, « est responsable de tous les événements envers les intéressés au navire et au chargement » (art. 228). C'est un règlement qui fixe la somme dont le versement aux mains de l'autorité française libère le capitaine envers le matelot tombé malade au cours du voyage ou blessé au service du navire, et laissé à terre (art. 262).

216. Une règle générale se dégage de ces décisions légales : la violation d'un règlement constitue une faute et oblige[1] son auteur à indemniser les victimes qui en ont subi un préjudice[2]. Règle qui n'est pas particulière aux obligations contractuelles ; elle est un aspect du principe édicté par l'article 1382 du code civil.

La jurisprudence[3] en a fait de nombreuses applications

1. De même elle empêche une créance de naître (C. d'Etat, 26 février 1823 ; S., 24, 2, 112).

2. A plus forte raison ne peut-elle tourner au détriment d'un tiers innocent. Ainsi l'expiration du délai assigné aux agents de change (arrêté des Consuls du 27 prairial an X, art. 13), pour terminer leurs opérations, ne prive pas le client de son privilège pour faits de charge (Lyon, 29 avril 1875 ; S., 77, 2, 99).

3. Elle distingue cependant entre les décrets : les uns ont un caractère impératif, les autres se bornent à confirmer les usages, et leur violation n'engage pas la responsabilité (Voir, pour le décret du 1er décembre 1893 sur l'arrimage, Req. rej., 2 juillet 1900 ; S., 1901, 1, 19).

et a fréquemment accueilli des actions en indemnité fondées sur la violation d'un règlement, pour des dommages causés soit aux personnes, soit aux biens[1]. Naturellement et selon le droit commun, elle exige, pour prononcer une condamnation, qu'un rapport de cause à effet soit démontré entre la violation du règlement et le dommage allégué[2].

D'un autre côté, elle refuse : d'aller jusqu'à voir en toute violation d'un règlement une faute lourde; elle demande à examiner chaque cas[3]; — de puiser une présomption de responsabilité d'un incendie, par exemple, dans l'inobservation d'un règlement obligeant un usinier à brûler ses fumées[4].

Au lieu de demander une indemnité, les tiers ont la faculté d'exiger la stricte observation du règlement, et ils n'ont pas à justifier d'un dommage actuel[5].

En principe, le demandeur doit justifier d'un intérêt particulier et actuel à l'observation du règlement ou à l'allocation de dommages-intérêts; il en résulte notamment que, lorsqu'un règlement intéresse exclusivement l'Administration, le fonctionnement d'un service public, ou les relations d'une catégorie de particuliers avec l'Etat, les tiers ne peuvent se fonder sur les manquements de ces particuliers envers l'Etat pour se soustraire aux obligations qui leur sont imposées envers ces particuliers[6] ni réclamer à cette occasion des dommages-intérêts[7].

Il convient d'ajouter que, si la victime du dommage était

1. Les hypothèses sont assez variées, et les tribunaux rendent pécuniairement responsables des infractions aux règlements : des particuliers (Grenoble, 20 décembre 1892; S., 94, 2, 123; — Paris, 23 janvier 1894; S., 95, 2, 30), des professions à monopole, comme les agents de change (Civ. rej., 4 décembre 1877; S., 78, 1, 369), pour la violation de leurs règlements professionnels, même des Administrations publiques, ainsi l'Administration des Postes (Civ. rej., 19 décembre 1854; S., 55, 1, 265), pour la violation des règlements qui les régissent (C. d'Etat, 17 février 1869; *Recueil*, p. 166).

2. Req. rej., 12 janvier 1897; S., 97, 1, 231; — Req. rej., 15 juillet 1896; S., 97, 1, 229; — Req. rej., 7 mars 1892; S., 92, 1, 271; — Civ. rej., 1er avril 1889; S., 91, 1, 535; — Civ. cass., 19 mars 1888; S., 90, 1, 397.

3. Req. rej., 18 avril 1882; S., 82, 1, 245.

4. Rouen, 24 décembre 1878; S., 79, 2, 179.

5. Civ. rej., 7 novembre 1876; S., 77, 1, 8; — Caen, 24 août 1875; S., 76, 2, 20.

6. Voir cependant Amiens, 4 janvier 1862; S., 62, 2, 260; — Orléans, 24 novembre 1852; S., 52, 2, 675.

7. Agen, 7 août 1854; S., 54, 2, 511.

de son côté coupable d'une infraction, elle ne saurait réclamer une indemnité pour l'infraction dont elle souffre[1].

En sens opposé, l'observation stricte des règlements ne met pas complètement à l'abri d'une action en dommages-intérêts[2]. Le règlement ne saurait supprimer l'application de l'article 1382 du Code civil, et le juge, saisi de la question de responsabilité civile, chargé d'interpréter l'article 1382 et de dire s'il est applicable au cas envisagé, est libre dans son appréciation. La jurisprudence applique cette doctrine, non seulement aux particuliers, mais même aux administrations publiques[3], aux professions monopolisées[4].

217. De ce qui précède, il résulte que la violation du règlement, comme la violation d'une loi, fait naître, comme faute dommageable, une dette de dommages-intérêts. Est-il possible d'aller plus loin, d'admettre que le règlement impose directement aux particuliers une dette? Je ne le pense pas : la théorie générale des obligations a été complètement donnée par le Code civil, auquel la loi seule peut ajouter, retrancher, modifier. Dans cette théorie, les sources des obligations ont été énumérées, et le règlement n'y est pas compris. On remarquera d'ailleurs que, s'il donne lieu, en cas de violation, à des dommages, c'est parce que cette violation est considérée comme une faute et à cause des textes qui, ou bien admettent expressément l'effet du règlement, ou bien font de toute faute le principe de dommages-intérêts.

Le règlement ne pourrait pas davantage imposer à la créance de dommages-intérêts dont il est l'occasion un

1. Douai, 14 décembre 1846; S., 48, 2, 542; — C. d'Etat, 12 décembre 1897; S., 99, 3, 86.

2. Voir cependant, pour les règlements des agents de change, Paris, 17 juin 1897; S., 99, 2, 134.

3. Elle déclarait l'Administration des Postes responsable des accidents causés par une voiture marchant à la vitesse permise par les règlements (Agen, 22 avril 1843; S., 43, 2, 476), et décidait plus généralement que les règlements relatifs aux malles-poste n'empêchaient pas l'application de l'article 1384 du Code civil (Colmar, 25 janvier 1848; S., 49, 2, 345; — Crim. rej., 3 juin 1843; S., 43, 1, 938). Jugé cependant que le règlement pouvait limiter la responsabilité d'un entrepreneur de messageries (Req. rej., 18 juin 1833; S., 33, 1, 705).

4. Req. rej., 10 décembre 1878; S., 79, 1, 396.

régime différent[1] de celui qui résulte des lois civiles : par exemple en déterminer la quotité ou les bases sur lesquelles elle sera fixée, en établir le mode de paiement, les termes d'échéance.

Ces décisions sont en général respectées par le pouvoir réglementaire. Cependant, il se croit libre à l'égard des professions monopolisées et soumises à son action, ainsi à l'égard des officiers ministériels et de leurs similaires. Il les astreint à des obligations pécuniaires réciproques, et, par exemple, les oblige à verser à la bourse commune ; la jurisprudence tient cette obligation pour valable[2]. En supprimant un office, il met le remboursement à la charge des offices maintenus, et ici encore la jurisprudence déclare son action légitime[3]. Enfin, il détermine les rapports pécuniaires des officiers ministériels avec les particuliers qui ont recours à eux, il précise leurs attributions et leurs droits, et agit directement sur les créances qui naissent ainsi à leur profit et à la charge des individus; les tribunaux se conforment aussi à ces prescriptions[4].

218. Le règlement constitue un fait du prince, qui est à l'égard des particuliers une force majeure. A ce titre, il éteint les obligations contraires à ses prescriptions. Naturellement, cet effet est subordonné à une impossibilité absolue d'exécuter l'obligation sans violer le règlement[5].

219. Les nullités — au sujet desquelles nos lois ne contiennent pas une théorie générale — constituent une sanction très énergique des règles auxquelles sont soumis les actes par lesquels les personnes exercent leurs droits. Leur gravité et le rapport qu'elles ont avec le droit exercé sont cause que la loi civile a pris soin dans la plupart des cas

1. Il en est autrement des décrets-lois; ainsi le décret du 22 octobre 18[illegible] décide valablement que les intérêts des intérêts courent de plein droit pour le prix des biens nationaux vendus (C. d'Etat, 12 avril 1832; S., 32, 2, 463).

2. Civ. cass., 24 juin 1833 ; S., 33, 1, 692.

3. C. d'Etat, 19 février 1897; *Recueil*, p. 146; — 17 janvier et 22 mai 18[illegible]: *Recueil*, p. 415; — 29 juin 1894; *Recueil*, p. 443; — 11 juin 1886; *Recueil*, p. 52[illegible]: — 27 juin 1873; *Recueil*, p. 603.

4. Civ. rej., 9 janvier 1833; S., 33, 1, 105.

5. Comp. C. d'Etat, 22 janvier 1824; S., 24, 2, 312; — Req. rej., 24 janvier 1866; S., 66, 1, 327; — 27 mai 1861; S., 61, 1, 507; — Aix, 19 juillet 187[illegible]: S., 72, 2, 259.

d'appliquer cette sanction de façon précise. Aussi, à première vue, le règlement ne saurait-il réclamer une grande influence dans cette matière. Son influence directe n'est pas admissible, le règlement ne saurait lui-même sanctionner ses prescriptions par la nullité des actes juridiques qui les méconnaissent. C'est, semble-t-il, la conséquence nécessaire du système législatif, qui, s'il ne réserve pas à la loi le pouvoir d'édicter une nullité, ne l'accorde jamais au règlement, et ne contient que des cas de nullité légale.

Indirectement, son influence est réelle, quoique limitée. Elle consiste en ce que le règlement concourt à la notion de l'ordre public, et en ce que les formalités auxquelles est subordonné l'exercice des droits sont souvent fixées par des règlements.

La nullité résulte quelquefois de ce fait que la loi a subordonné l'exercice régulier d'un droit à une formalité dont elle a seulement indiqué le principe ou les règles essentielles. Le règlement est venu déterminer le détail et préciser minutieusement la formalité. Sans doute, il est impossible d'admettre — cela n'est même pas admis pour les formes indiquées par la loi — que la nullité sanctionnera toute omission ou contravention. Mais le juge a la faculté d'estimer que, faute d'une formalité réglementaire, le but de la loi n'est pas rempli; la formalité légale n'existe pas, l'acte doit être annulé.

220. Le règlement contribue à la notion de l'ordre public. Les règlements de police ont pour but d'assurer l'ordre général dans la société, la sécurité, la salubrité, la tranquillité publiques, et ces matières touchent de très près à l'ordre public, elles le constituent en partie. Plusieurs lois touchant l'ordre public ne sont-elles pas complétées par des règlements qui participent à leur but et à leurs caractères? et les règlements de police ne sont-ils pas faits en vertu de lois qui leur remettent, pour les règles, des objets sans lesquels l'ordre public se concevrait difficilement?

Ceci donne au règlement, en matière civile, une portée considérable. C'est à chaque pas que le jurisconsulte rencontre la notion d'ordre public, dans chaque rapport

juridique qu'il a à en montrer l'effet. A tout instant, il aura à consulter le règlement pour savoir si la notion d'ordre public n'y est pas intéressée.

Les applications sont nombreuses. « Les lois de police et de sûreté — et aussi les règlements de même nature — obligent tous ceux qui habitent le territoire français » (art. 3, C. civ.). « On ne peut déroger par des conventions particulières aux lois qui intéressent l'ordre public et les bonnes mœurs » (art. 6, C. civ.), ni aux règlements ayant la même portée[1]. Il est même à remarquer que la convention est plus puissante à l'égard de la loi, qui règle les matières civiles où elle est surtout déclarative de la volonté probable des particuliers, qu'à l'égard du règlement, qui ne touche guère qu'au droit public.

221. La déchéance d'un droit ne doit pas, en général, être admise comme la sanction du règlement. Les droits sont établis par la loi; c'est la loi encore qui déclare comment ils s'éteignent ou se perdent. Dans ce domaine législatif, le rôle du règlement est nul, le rôle direct au moins. Car, pour les déchéances comme pour les nullités, si le règlement qui complète la loi n'est pas observé, le juge sera peut-être amené à considérer le droit comme perdu, parce que les conditions de sa conservation n'ont pas été remplies. Cependant, quand un droit est assujetti légalement à des règlements, son exercice est subordonné à leur observation: s'ils sont violés, l'effet du droit est limité, cesse même peut-être de façon totale, en sorte que le résultat soit comparable à une déchéance, à une suppression du droit.

De même, il n'est pas douteux que la violation des devoirs imposés par le règlement en certains contrats, ainsi dans le

1. Le motif d'ordre public a fait annuler : les conventions entre huissiers, relatives à leurs fonctions et à leurs émoluments, faites en contravention des décrets des 30 mars 1808 (art. 94), 24 juin 1813 (art. 42) et de l'ordonnance du 26 juin 1822 (Montpellier, 28 août 1830; S., 31, 2, 71); — les contrats de remplacement militaire contraires à l'ordonnance du 14 novembre 1821 (Civ. cass., 11 avril 1827; S., 27, 1, 431; — 5 mars 1833; S., 33, 1, 269; — Bordeaux, 25 novembre 1831; S., 32, 2, 304; — cependant Bourges, 18 mars 1833; S., 33, 2, 633; — Grenoble, 21 janvier 1835; S., 35, 2, 310; — Angers, 23 avril 1842; S., 42, 2, 219).

contrat de travail, autorise la partie qui en souffre à rompre le contrat.

222. La prescription est, dans le Code civil, l'objet de dispositions, sinon complètes, du moins exclusives de tout complément réglementaire. Sa durée, par exemple, est réglée pour tous les cas possibles, et l'article 2262, en déclarant prescriptibles par trente ans toutes les actions personnelles ou réelles, sauf les exceptions légales, écarte le règlement de façon absolue. Et de même pour toutes les règles : point de départ, causes d'interruption ou de suspension, etc.

223. En matière de procédure, l'action du règlement semble devoir être gouvernée par une distinction. Certaines règles ont pour objet principal le fonctionnement de la juridiction, c'est-à-dire du service public de la justice ; véritables règlements d'organisation, qui ne se confondent pas avec le Code de procédure civile. D'autres voudraient peut-être régler l'action et le rôle des parties plaidantes auprès des tribunaux ; ils ne sont pas valables, parce que ce sujet est celui du Code de procédure civile, dont l'existence implique les droits exclusifs du pouvoir législatif[1]. Les premiers seuls doivent recevoir effet[2].

Il est aisé de montrer l'application de cette distinction dans quelques matières importantes. Les questions de compétence sont assez voisines des questions d'organisation. Néanmoins, elles sont résolues au point de vue des plaideurs plutôt qu'au point de vue du service public ; et leur but essentiel est moins de faciliter le fonctionnement des

1. La jurisprudence offre quelques décisions qui semblent contredire cette dernière décision et donner effet à des règlements qui ont pour but de régler l'action des plaideurs devant les tribunaux.

Quelques arrêts ont admis qu'un règlement crée l'insaisissabilité (Bordeaux, 16 décembre 1897 ; S., 97, 2, 3), donne qualité à un fonctionnaire pour recevoir les oppositions sur les traitements (Civ. rej., 11 mai 1896 ; S., 99, 1, 407). — Au reste, il faut tenir compte des effets indirects du règlement et de la loi ; l'ordonnance du 3 juillet 1816 (art. 1) décide que la Caisse des Dépôts et Consignations ait un préposé dans le ressort de chaque tribunal de première instance, d'où résulte la compétence de ce tribunal (Code proc. civ., art. 59) ; et cette compétence s'étend à la Caisse des assurances contre les accidents, dont la gestion a été confiée à la Caisse des Dépôts par la loi du 11 juillet 1868 (Civ. rej., 13 juillet 1896 ; S., 99, 1, 501).

2. Voir pour les articles 7 et 78 de l'ordonnance du 16 janvier 1826, relative à la Cour de cassation, Req. rej., 6 avril 1842 ; S., 42, 1, 290.

tribunaux que d'offrir aux justiciables le maximum de garanties pour la sauvegarde de leurs droits. En conséquence, le règlement doit rester étranger à la répartition des compétences. Au reste, cette répartition est faite par la loi, dans la plupart des cas[1].

Les nullités offrent en matière de procédure un intérêt considérable, soit quant aux actes, soit quant aux jugements. En ce qui concerne l'application des règlements, la solution serait toute simple si l'article 1030 du Code de procédure civile était entendu dans les termes stricts, s'il n'y avait en procédure d'autres nullités que celles que consacre une loi précise. Il n'en est rien ; la doctrine et la jurisprudence admettent, outre les nullités légales, des nullités virtuelles, attachées à l'omission de formes substantielles, c'est-à-dire indispensables pour l'existence légale ou matérielle de l'acte, ou réclamées dans un intérêt d'ordre public. Or, ces formes, il est possible que le règlement les exige quand la loi est muette, et les tribunaux prononcent, en cas d'omission, la nullité, qui sanctionne ainsi le règlement[2].

1. M. Hauriou (p. 36-37) se demande si la compétence d'une juridiction existante ne peut pas résulter d'une organisation administrative créée par décret; il répond dubitativement que l'extension est peut-être illégale si elle diminue les garanties de la liberté. — La question ne paraît pas si difficile, ni d'ailleurs si solution exacte. La loi a réparti la compétence en assignant à chaque juridiction des catégories de personnes, de biens ou d'affaires, et là le règlement est sans force. Quel est le contenu de chaque catégorie ? Ceci est une autre question que la loi résout en partie, quand elle détermine la nationalité, le caractère mobilier ou immobilier d'un bien, le caractère commercial ou civil d'une opération. Mais elle ne la résout pas entièrement, et la solution dépend en partie d'éléments de fait sur lesquels la loi est sans action, de la situation des biens, du lieu où un acte a été passé, du domicile choisi par un particulier. Elle dépend aussi très fréquemment d'un acte émané du pouvoir exécutif, et ici apparaît encore l'effet du principe qui assure un plein effet à tout acte régulier d'une autorité compétente. Ainsi le décret de naturalisation qui fait un étranger fait un Français entraîne pour le bénéficiaire d'innombrables et importantes conséquences, qui se résument dans la substitution d'un régime légal à un autre. Le règlement est appelé à produire des effets du même genre. L'acte, régulièrement fait par le chef de l'Etat, qui assimile une catégorie de personnes ou de biens à une autre catégorie, a pour conséquence l'application à la première du régime imposé à la seconde. Il n'importe que ce régime soit plus ou moins favorable à la liberté. La décision de M. Hauriou est influencée par le caractère qu'il assigne à la loi d'*une réforme dans le sens de la liberté* (p. 32-33); il était conduit à admettre la légalité des règlements favorables à la liberté et de ceux-là seulement.

2. Ainsi plusieurs arrêts ont annulé des procès-verbaux auxquels manquaient des formalités prescrites par des règlements (Crim. cass., 17 juin 1836;

Quant aux voies de recours, autre ressource de la procédure, une distinction est nécessaire. Les voies de recours ordinaires remettent à la juridiction qu'elles saisissent l'affaire telle qu'elle s'est présentée aux premiers juges ; pour les juges nouveaux, la force obligatoire du règlement est la même que pour les juges primitifs, et, sur ce sujet, rien de nouveau n'est à dire. Le même effet est obtenu, mais au profit d'un tiers qui n'a pas figuré au procès, par la tierce opposition, et dispense d'examiner le rôle du règlement à ce sujet. Quant à la requête civile, une seule des causes qui la motivent peut être alléguée à l'occasion du règlement, c'est la violation des formes prescrites à peine de nullité (C. proc. civ., art. 480). Si la forme est prescrite par le règlement, la requête civile est-elle admissible? Selon l'opinion à peu près unanime de la doctrine et selon la jurisprudence, la violation des formes n'est une ouverture à la requête civile que moyennant certaines conditions, dont l'une dicte la solution : il faut que l'omission vienne du fait des parties ou de leurs représentants. Or on a vu que, si le règlement peut exiger des formes relatives au fonctionnement du service judiciaire, il ne peut s'occuper des actes accomplis par les plaideurs. Donc ou la forme avait pour but le service judiciaire, et elle ne peut être violée par les parties, ou elle avait pour objet la conduite des plaideurs, et elle ne peut être établie par le règlement. La requête civile, en aucun cas, ne sert de sanction au règlement.

Reste le pouvoir en cassation. A entendre strictement les textes législatifs, la loi seule serait protégée par le pourvoi en cassation. La loi des 27 novembre-1er décembre 1790, qui crée le Tribunal de cassation, décide qu' « il annulera toutes procédures dans lesquelles les formes auront été violées, et tout jugement qui contiendra une contravention expresse au

S., 37, 1, 41 ; — Crim. rej., 28 septembre 1850; S., 51, 1, 458; — C. d'Etat, 21 octobre 1831 ; S., 31, 2, 352; — Crim. rej., 15 juin 1895 ; S., 96, 1, 251).

Très fréquemment ont été annulées des délibérations disciplinaires rendues dans des corporations, pour la méconnaissance de dispositions réglementaires estimées d'ordre public (Voir, par exemple, Civ. cass., 10 janvier 1888; S., 88, 1, 164).

Aucun doute n'existe pour les formes prescrites par des décrets impériaux qui ont au besoin la force législative (Dijon, 7 janvier 1831 ; S., 32, 2, 270).

texte de la loi » (art 3) ; et la loi du 20 avril 1810, parlant des Cours impériales dit : « leurs arrêts, quand ils sont revêtus des formes prescrites à peine de nullité, ne peuvent être cassés que pour une contravention expresse à la loi » (art. 7). En matière pénale, les textes sont équivalents, au point de vue qui nous occupe, et ne parlent que de la loi (loi des 16-29 septembre 1791, tit. VIII, art. 23-24 ; Code du 3 brumaire an IV, art. 456, C. inst. crim., art. 403). Aussi, le plus souvent, le pourvoi en cassation n'est-il cité que comme la sanction appliquée par la Cour suprême aux jugements et arrêts qui contreviennent à la loi.

Il ne faut pas douter cependant que la violation ou la fausse application d'un règlement donne lieu à cassation. La Cour suprême annule tous les ans un assez grand nombre de sentences rendues par les tribunaux de simple police, parce qu'elles n'ont pas correctement appliqué un règlement municipal ou préfectoral. Le cas est moins fréquent pour les règlements dus au chef de l'Etat, mais la décision est la même[1]. Et le motif s'en trouve dans la mission même assignée à la Cour de cassation. Elle a été instituée pour obtenir l'unité de la jurisprudence, pour assurer l'application uniforme, par toutes les juridictions judiciaires, de la règle contenue dans la loi. Son pouvoir découle du caractère même de la règle législative : parce qu'elle est une, uniforme, générale, il faut qu'elle soit appliquée uniformément, sous peine de perdre pratiquement son caractère et ses qualités. Ce pouvoir, qui ne doit rien au fait que la règle émane du Parlement, doit comprendre toute règle devenue régulièrement obligatoire ; il est aussi utile, aussi nécessaire pour le règlement. Sans cette extension toute naturelle, l'ordre social, auquel concourt le règlement, serait menacé de perdre l'unité que le régime moderne juge indispensable.

Au reste, le Code pénal, en reconnaissant la force obligatoire des règlements, semble impliquer cette solution : et.

1. Cass., 16 mai 1811 ; S., 12, 1, 65 ; — Civ. rej., 5 décembre 1832 ; S., 33, 1, 46 ; — Civ. cass., 8 janvier 1834 ; S., 34, 1, 282 ; — Civ. cass., 12 février 1873 ; S., 73, 1, 214 ; — Crim. cass., 15 février 1879 ; S., 79, 1, 435 ; — Civ. cass., 18 avril 1899 ; S., 19, 1, 280.

comme aucune raison n'apparaît de l'admettre uniquement en matière pénale, la solution qui vient d'être déduite des principes a aussi une base légale suffisante [1].

III

224. Le droit administratif forme la partie la plus considérable et la plus intéressante du domaine reconnu au règlement. Le rôle étendu qu'il y joue est suffisamment connu et trop étendu pour qu'on se borne à rappeler les points essentiels.

L'action du règlement comme créateur de droits et d'obligations [2] réclamerait, pour une étude complète, l'examen du droit administratif tout entier [3]. Il n'est pas une matière administrative où le règlement ne se rencontre seul ou en collaboration avec la loi, et ne serve ou ne contribue à déterminer les droits et les devoirs des particuliers envers l'Administration, des différentes personnes administratives entre elles, des agents à l'égard des personnes administratives.

225. Le droit administratif possède des sanctions variées et presque indéfinies. Elles ne sont pas réglées de la même façon selon qu'elles sont appliquées par l'Administration active ou par les tribunaux administratifs.

L'Administration active dispose de sanctions nombreuses et qui, si elles ne touchent pas en général à des droits, ont, à l'égard des particuliers, un intérêt pratique suffisant pour

1. Bonfils, *Traité élémentaire d'organisation judiciaire, de compétence et de procédure*, 1892, n° 1888, p. 510.

2. Comp. Barthélemy, *Essai d'une théorie des droits subjectifs des administrés dans le droit administratif français* (thèse Toulouse, 1899); en particulier, p. 164 et s.

3. Veut-on deux exemples? L'inaliénabilité des cimetières est fondée sur des règlements (Lyon, 4 février 1875; S., 77, 2, 36); ce sont des décrets qui ont subordonné à une autorisation le port des décorations étrangères (Crim. Cass., 19 janvier 1839; S., 39, 1, 241). Il est à peine utile de dire que la qualité de fonctionnaire résulte d'un règlement (Civ. cass., 19 mai, et Orléans, 25 juillet 1899; S., 99, 1, 480 et 2, 292), que le règlement joue un rôle considérable dans le contentieux, par exemple des élections (C. d'Etat, 26 novembre 1897; S., 99, 3, 92), des pensions (C. d'Etat, 24 janvier 1898, *ib.*, 100).

assurer leur efficacité. Ainsi les permissions, autorisations, concessions, que l'Administration est en droit d'accorder ou de refuser, peuvent être subordonnées par elle à l'observation des règlements qu'elle établit; les faveurs qu'elle est chargée de distribuer, les récompenses et encouragements, subventions et primes, qu'elle dispense, sont susceptibles du même régime. De même la jouissance des services qu'elle organise et qu'elle met à la disposition du public. Réciproquement, après avoir accordé, elle peut retirer, pour punir la violation des règlements, elle peut ordonner la fermeture d'un établissement dont elle avait permis l'ouverture, et ainsi de suite. Pour qu'il en fût autrement, il faudrait que la loi même eût déterminé les sanctions administratives attachées au règlement, ou du moins qu'elle en eût exclu telle ou telle. On conviendra, d'ailleurs, que ces sanctions ne sauraient jamais porter atteinte à un droit acquis.

En ces matières, l'action de la loi est surtout négative, comme dans beaucoup de matières administratives. En ces matières, la loi s'attache plutôt à limiter la liberté d'action qui appartient à l'Administration qu'à lui dicter une règle de conduite; elle la détermine négativement plutôt que positivement. Aussi l'Administration doit-elle être considérée comme libre dans le choix et l'emploi de ses sanctions, sous la responsabilité politique des ministres. Elle ne s'arrête que devant les prohibitions de la loi; elle n'écarte que les moyens dont l'emploi porterait atteinte à un droit légalement constitué[1].

Les textes mentionnent expressément quelques exemples des sanctions dont dispose l'Administration.

Ainsi le décret du 22 juillet 1896 (art.) 10 donne comme sanction à ses dispositions : la fermeture du colombier, l'interdiction des lâchers, enfin l'expulsion si le contrevenant est étranger.

Le décret du 2 octobre 1888 (art. 5) cite cette dernière sanction[2].

1. Voir, par exemple, C. d'Etat, 14 décembre 1837; S., 38, 1, 41.
2. Elle est reconnue comme faculté générale par la loi du 3 décembre 1889, art. 7.

Le décret du 10 août 1899 (art. 5) prononce l'exclusion temporaire ou perpétuelle des marchés de l'Etat.

Une dernière sanction est à signaler : la nullité des actes accomplis au mépris des prescriptions réglementaires. En principe, toute formalité exigée par un règlement, toute condition imposée, doit être tenue pour obligatoire à peine de nullité ; et, pour écarter la nullité, il ne faut pas moins qu'une volonté clairement, sinon formellement indiquée par l'auteur du règlement[1]. La nullité est appelée à des applications fréquentes, notamment dans les élections qui pourvoient en totalité ou en partie au recrutement des corps qui relèvent de l'Administration et dont l'organisation est contenue dans des règlements présidentiels[2]. Il importe d'ailleurs de rechercher si l'obligation concerne le particulier ou l'Administration[3].

226. Réglementaires ou législatives, ces sanctions administratives ne sont pas des peines. En principe, et sauf le cas d'une loi ou d'un règlement formel, leur application est faite par l'Administration elle-même[4]. Non seulement il n'est pas nécessaire de la demander aux tribunaux, mais ceux-ci, compétents seulement pour l'application des peines, incompétents pour accomplir tout acte administratif à la place de l'Administration, ne pourraient pas la prononcer s'ils en étaient sollicités, même si les sanctions sont édictées par une loi ou un règlement. A plus forte raison, ne pourraient-ils la faire si elles n'étaient prévues par aucun texte[5].

Il en est ainsi des tribunaux administratifs comme des tribunaux judiciaires. En conséquence, si, pour l'application

1. Cependant, plusieurs arrêts n'admettent la nullité que si l'omission de la formalité empêche d'atteindre le but désiré. Ainsi, en matière d'élections, la question essentielle est de savoir si l'irrégularité a pu influer sur le résultat (C. d'Etat, 26 avril 1844 ; S., 44, 2, 676). Voir aussi, sur un cas plus spécial, 6 mai 1898 ; S., 1901, 3, 53.

2. Voir, pour les élections des consistoires protestants, C. d'Etat, 29 décembre 1893 ; *Recueil*, p. 881.

3. Voir, pour le délai fixé par l'article 19 du décret organique du 2 février 1852, Req. cass., 4 novembre 1874 ; S., 75, 1, 86.

4. Le décret du 10 août 1899 (art. 5) fait appliquer la sanction par le ministre.

5. Crim. rej., 10 août 1844 ; S., 45, 1, 57.

des sanctions administratives, le règlement a fixé une marche à suivre, cette procédure, qui n'a rien de commun avec la procédure civile ou criminelle, est valablement réglée, elle est obligatoire[1].

227. A ces sanctions qui visent les particuliers et qui découlent du pouvoir de commander que la puissance publique exerce à l'égard des membres de la société, s'ajoutent celles qui visent les personnes administratives subordonnées à l'Etat ou les fonctionnaires subalternes de l'Etat, et qui se rattachent soit à la tutelle administrative, soit au contrôle hiérarchique.

Pour le contrôle hiérarchique, les choses sont simples. Lorsqu'un ministre examine les actes d'un préfet, il est autorisé à les considérer sous tous leurs aspects; il se substitue en quelque sorte à son subordonné, et se demande si, à la place du préfet, il eût pris la même décision. Un examen aussi général, qui porte sur tous les éléments de droit ou de fait qui constituent l'acte, sur tous les motifs qui l'ont inspiré, ne saurait exclure la vérification d'une obéissance parfaite au règlement. Si le ministre a le droit d'annuler ou de modifier l'acte du préfet pour inopportunité, comment n'aurait-il pas le même droit pour la violation des règlements?

La tutelle administrative est une théorie toute différente. Elle suppose des personnes administratives distinctes de l'Etat, auxquelles la décentralisation a donné une vie propre et reconnu des agents spéciaux. A l'égard de l'Etat, elles sont, en un sens, dans un rapport de subordination[2]; mais ce rapport a été défini par la loi de façon telle que les agents de l'Etat ne sont pas en principe[3] autorisés à se

1. Crim. rej., 10 septembre 1840; S., 41, 1, 649; — Crim. cass., 7 mars 1856, S., 56, 1, 762; — C. d'Etat, 14 décembre 1837, *Recueil*, t. VI, p. 651.

2. Dans notre droit français actuel, la tutelle administrative est gouvernée par deux idées : sauvegarde des droits de l'Etat, protection pour les personnes administratives subordonnées. La première idée est seule susceptible de conséquences intéressantes au point de vue qui est envisagé en ce moment.

3. En principe; car le préfet, agent de l'Etat, est agent du département (loi du 10 août 1871, art. 3) et il est autorisé à se substituer au maire quand celui-ci refuse ou néglige d'agir (loi du 5 avril 1884, art. 85). En ces hypothèses, il demeure soumis au contrôle hiérarchique, qui remplace la tutelle administrative.

substituer à ceux du département ou de la commune, et qu'en examinant les actes départementaux et communaux ils ne peuvent prétendre exercer à un degré supérieur des attributions que les lois remettent aux Conseils généraux ou municipaux et aux maires.

Aussi les lois administratives, à mesure qu'elles introduisaient la décentralisation, se sont-elles attachées à déterminer avec précision les droits de l'Etat à l'égard des actes accomplis par les agents des personnes administratives inférieures. Progressivement, elles ont substitué au moyen préventif de l'approbation nécessaire le moyen répressif de l'annulation, devenu actuellement la ressource la plus générale.

La loi du 18 juillet 1866 (art. 3) décide que certaines délibérations des conseils généraux ne pourront être annulées par le chef de l'Etat que « pour excès de pouvoir ou pour violation d'une disposition de la loi ou d'un règlement d'administration publique ». La loi du 10 août 1871 reproduit la même formule pour un nombre plus considérable d'attributions (art. 47). Pour les communes, la formule était déjà employée par la loi du 18 juillet 1837 : par son article 18, elle laissait au préfet le droit d'annuler les délibérations visées à l'article 17, « soit d'office pour violation d'une disposition de loi ou d'un règlement d'administration publique, soit sur la réclamation de toute partie intéressée ». La loi du 5 avril 1884, allant beaucoup plus loin[1], établit une nullité de plein droit, que le préfet peut prononcer à toute époque, que tout intéressé peut proposer (par voie d'action) ou opposer (par voie d'exception) à tout moment, contre « les délibérations prises en violation d'une loi ou d'un règlement d'administration publique » (art. 63-65). Ces lois diverses assimilent aux lois les seuls règlements d'administration publique. Suivant la remarque faite par M. Laferrière pour une autre matière[2], elles ne

1. Elle sort évidemment de la notion traditionnelle en fait de tutelle administrative et compte sur les particuliers eux-mêmes pour réprimer les écarts illégaux des Conseils municipaux. Elle conserve le droit illimité du préfet à l'égard des actes du maire (art. 95).

2. Voir la citation *infra*.

doivent pas être entendues au pied de la lettre et visent tous les règlements présidentiels par opposition aux règlements locaux. Je dirai bientôt que l'assimilation a pour cause la force obligatoire de la règle contenue dans la loi et dans le règlement, et, à ce point de vue, aucune distinction n'est admissible entre les différentes catégories de règlements.

228. Les sanctions dont disposent les tribunaux administratifs[1] ressemblent à celles qu'appliquent les tribunaux judiciaires, parce que les ressources que la procédure met à la disposition des juges ne sont pas indéfiniment variées. Mais leur emploi est sensiblement différent, parce que la procédure administrative n'a pas encore été codifiée ; la seule loi relative à cette matière, celle du 22 juillet 1889, ne concerne que les Conseils de préfecture. Il en résulte que le règlement produit ici des effets plus amples et plus variés que dans l'ordre judiciaire. La jurisprudence, qui n'était pas ici gênée par les textes à allure impérative des Codes sur la procédure civile et criminelle, a pu donner une ample application aux idées générales, dont l'action en droit privé et en droit criminel est limitée par la volonté plus ou moins consciente du législateur.

Tout d'abord, la loi a pendant longtemps négligé à peu près complètement la procédure administrative. Quelques textes à peine, relatifs à des matières spéciales, indiquaient des règles partielles et insuffisantes, laissant au règlement le soin, qu'elle ne lui remettait pas officiellement, de constituer la procédure à suivre devant les tribunaux administratifs. Aujourd'hui encore, aucune loi ne règle dans son ensemble la forme de procéder devant le Conseil d'Etat ; ce sont des décrets qui donnent les principes. La théorie des nullités et celle des recours[2] subissent l'influence de cet état de choses.

1. La compétence des tribunaux administratifs est quelquefois subordonnée à l'observation d'un décret. Voir, pour le décret du 8 février 1868, relatif aux travaux publics : C. d'Etat, 17 février 1869 ; *Recueil*, p. 166 : l'entrepreneur qui a fait des fouilles sans se conformer au décret doit être actionné devant les tribunaux civils.

2. Ainsi l'appel au Conseil d'Etat a effet suspensif en vertu de l'ordonnance du 1er août 1827 (art. 117) (Crim. rej., 5 juillet 1834 ; S., 35, 1, 138).

Il n'est pas possible de rejeter la pleine application de la règle, indiquée par le simple bon sens et qui sanctionne par la nullité des actes incomplets la violation des formes substantielles. L'article 1030 du Code de procédure civile n'a pas son équivalent dans la procédure administrative; nul effort n'est nécessaire pour faire prévaloir la simple raison sur un texte mal conçu[1].

La procédure administrative offre une ressource qui n'a pas son équivalent exact dans la procédure civile ou criminelle, et qui assure au règlement une sanction très efficace. Il s'agit du recours en annulation formé devant le Conseil d'Etat contre les actes administratifs[2]. Pour s'en rendre compte, il suffit de parcourir les griefs qui servent de fondement suffisant à ce pourvoi. Le grief d'incompétence, par exemple, met en cause l'application des règlements, parce que les attributions des diverses autorités administratives sont réglées en partie par des décrets. Ce sont des décrets qui fixent les attributions respectives des ministres; c'est un décret, celui du 13 avril 1861, qui, en partie au moins, trace la limite des compétences préfectorale et ministérielle. Le grief de vice de formes est encore plus démonstratif. La jurisprudence ne fait aucune différence entre les formes exigées par la loi et les formes exigées par les règlements[3]. Les unes et les autres sont considérées comme prescrites à peine de nullité; du moins l'omission totale de la formalité donne-t-elle lieu à annulation, et le Conseil d'Etat refuse encore de distinguer entre les formes qui paraissent établies dans l'intérêt de l'Administration et celles qui paraissent établies dans l'intérêt des particuliers. Il statue de même

1. On devrait en dire autant des déchéances. Voir cependant C. d'Etat, 18 août 1831; S., 32, 2, 34.

2. De nombreux arrêts du Conseil d'Etat ont annulé des actes administratifs pour omission ou violation des règles de fond ou de formes contenues dans des règlements (11 février 1898; *Recueil*, p. 99. — 5 juillet 1895; *Recueil*, p. 561; — 16 novembre 1894; S., 96, 3, 137; — 25 avril et 18 juillet 1890; *Recueil*, p. 411 et 682; — 16 novembre 1888; *Recueil*, p. 825; — 23 novembre 1883; *Recueil*, p. 831; — 12 mai 1882; *Recueil*, p. 448; — 19 août 1871; *Recueil*, p. 131; — 31 mars 1865; *Recueil*, p. 371. Cependant: 20 janvier 1888; *Recueil*, p. 43).

3. Laferrière, *Traité de la juridiction administrative*, t. II, p. 520 et s. — Voir, par exemple, C. d'Etat, 5 juillet 1895; S., 97, 3, 118.

dans le cas où la formalité n'a été remplie qu'irrégulièrement ou incomplètement; en quelques cas exceptionnels, il a consenti à reconnaître que l'irrégularité n'avait pu exercer une influence sur la décision prise par l'Administration et a maintenu l'acte attaqué. Sur tous ces points, que ce n'est pas le lieu d'étudier à fond, aucune différence n'a été faite entre les prescriptions des lois et celles des règlements.

Il en est de même du grief fondé sur la violation de la loi et d'un droit acquis. « La violation de la loi, dit M. Laferrière[1], doit s'entendre de la violation de toute prescription légalement obligatoire pour l'Administration, qu'elle résulte d'une loi proprement dite ou d'un autre acte ayant force de loi[2]. Des textes relativement récents ont plus d'une fois associé ces expressions : « violation de la loi ou d'un règlement d'administration publique »; on les trouve dans la loi départementale du 10 août 1871 (art. 47 et 88) et dans la loi municipale du 5 avril 1884 (art. 63), qui paraissent les avoir empruntées à la loi sur les Conseils généraux du 18 juillet 1866. Il n'en faudrait pas conclure que des décrets qui ne seraient pas des règlements d'administration publique proprement dits, résultant d'une délégation du législateur, ou qui ne seraient pas délibérés en Conseil d'Etat en la forme de ces règlements, pourraient être enfreints sans que l'annulation pour violation de la loi fût encourue. L'expression : règlement d'administration publique, est prise ici dans son acception la plus large; elle désigne tous les règlements émanés du pouvoir central, par opposition aux règlements purement locaux. »

Quant au grief tiré du détournement de pouvoir, il incrimine les intentions d'un fonctionnaire « qui, tout en faisant un acte de sa compétence et en suivant les formes prescrites par la législation, use de son pouvoir discrétionnaire pour des cas et pour des motifs autres que ceux en vue

1. T. II, p. 536-537.

2. C'est en application de ces idées qu'ont été annulés des alignements individuels contraires au plan général d'alignement donné par décret (C. d'Etat, 17 janvier 1890; S., 92, 3, 44; — 4 juillet 1884; S., 86, 3, 23).

desquels ce pouvoir lui a été attribué[1] ». Cette appréciation exige l'examen des textes relatifs aux attributions exercées. Evidemment, il n'importe qu'ils soient des lois ou des règlements.

En résumé, aucune différence n'est à faire, au point de vue du recours en annulation, entre le règlement et la loi. Cela est pleinement logique, car ce recours a pour but — et par là il ressemble, mais avec une ampleur beaucoup plus grande, au pouvoir en cassation qui fonctionne en droit privé et en droit pénal — de frapper les actes qui contreviennent à une règle obligatoire. Il se rattache à l'idée de règle obligatoire ; à son égard, la qualité de l'autorité qui a émis la règle est indifférente. Il doit protéger l'acte réglementaire comme l'acte législatif[2].

Reste la question de compétence. En matière administrative, la répartition n'est pas toute légale, et la célèbre question du juge de droit commun montre que certains litiges ne sont pas attribués par la loi à un tribunal. Pour ceux-là, il est encore utile de déclarer que le règlement n'est pas autorisé à attribuer compétence.

Cette décision est susceptible de donner lieu à des difficultés assez délicates quand elle est rapprochée d'une autre disposition sur laquelle aucun doute n'est possible, et qui permet au règlement de fixer les attributions administratives des agents de l'Etat. Certaines hypothèses sont difficiles à classer, et ne répondent pas sûrement aux caractères de l'acte administratif ou à ceux de l'acte litigieux. J'en donnerai comme exemple une matière devenue assez étendue : les élections qui fournissent des membres aux nombreux conseils institués auprès des ministères. Des auteurs considérables et la jurisprudence refusent au ministre, souvent chargé de statuer sur les recours dirigés contre ces élections, le caractère d'un juge, et le considèrent comme accom-

1. Aucoc, cité par Laferrière (II, p. 548).
2. La violation d'un décret ne peut être alléguée que par une personne ayant intérêt à l'annulation ; ainsi une permission de voirie donnée par le préfet de la Seine contrairement au décret du 23 juillet 1884 ne peut être attaquée par un particulier (C. d'Etat, 13 novembre 1896 ; *Recueil*, p. 727).

plissant un acte administratif relatif au fonctionnement du service public auquel le conseil est rattaché[1]. Dans cette opinion, il est logique de permettre que le règlement confère au ministre le pouvoir de statuer sur les plaintes. Les auteurs qui pensent qu'en ces hypothèses le ministre juge un contentieux électoral, sont tenus de déclarer illégaux les règlements qui lui attribuent compétence.

IV

229. A l'égard de certaines catégories de personnes, le règlement jouit de sanctions disciplinaires. Il s'agit des individus qui exercent une fonction publique ou un emploi dans un service public, des individus qui exercent une profession monopolisée et, pour ce motif, soumise, en partie au moins, aux règlements de l'État, des individus enfin qui, sans détenir un monopole au sens strict du mot, exercent une profession privilégiée à quelques égards et, pour ce motif, soumise encore aux règlements de l'Etat. La violation des règlements donnés par le chef de l'Etat — il sera question ailleurs de ceux que la catégorie reçoit d'autres autorités ou d'elle-même — donne lieu à l'application de mesures qui atteignent le coupable principalement dans les avantages qu'il retire de sa profession et qui peuvent aller jusqu'à la destitution ou à la révocation. Il en est de même pour les règlements qui n'ont pas pour but l'exercice même de la fonction ou de la profession, mais dont la portée d'application est telle que les fonctionnaires et professionnels sont tenus de les observer[2].

Il ne saurait être question de donner ici une théorie de

1. Laferrière, *Traité de la juridiction administrative*, liv. II, chap. VI, surtout t. I, p. 452 et s.

2. Loi du 25 ventôse an XI, art. 17 : « Le notaire qui contreviendra aux lois et aux arrêtés du Gouvernement concernant les noms et qualifications supprimés, les clauses et expressions féodales, les mesures et l'annuaire de la République ainsi que la numération décimale, sera condamné à une amende de 100 francs, qui sera double en cas de récidive. »

la discipline dans ses applications diverses ni même d'en tenter l'esquisse. On se contentera de noter les points qui intéressent la doctrine du règlement.

La répression disciplinaire est essentiellement distincte de la répression pénale. Distincte au point de vue des faits, car, en matière pénale, toute infraction suppose une loi prohibitive et répressive : et la loi ne sanctionne pénalement que des règlements de police, parmi lesquels les règlements relatifs aux fonctions ou professions ne figurent pas; la discipline est moins déterminée, elle comprend toutes les fautes commises contre les devoirs attachés à la fonction ou à la profession, spécialement la contravention aux lois et aux règlements qui les régissent[1]. — Distincte aussi au point de vue des sanctions. La discipline ne donne pas lieu à de véritables peines. D'une façon générale et comme on l'a vu, elle consiste à priver le coupable, en totalité ou en partie, pour un temps ou à jamais, des avantages divers attachés à la fonction ou à la profession. Ses ressources varient depuis la sanction morale, comme la réprimande ou l'avertissement, jusqu'à la révocation ou destitution. Cette dernière sanction est fort grave, surtout quand elle est appliquée à un officier ministériel, qui perd alors, avec le droit de présenter son successeur, une valeur pécuniaire quelquefois considérable. N'y a-t-il pas là une atteinte directe à la propriété *sui generis* qui existe relativement aux officiers ministériels? C'est une question que je n'examinerai pas en détail, il suffit d'observer que, si l'office est considéré comme un objet de propriété, c'est seulement au point de vue des particuliers, et l'Etat ne le traite pas ainsi. — Sont légales aussi les sanctions qui consistent en une retenue faite sur le traitement du fonctionnaire, en l'obligation (souvent qualifiée amende) de verser une somme à la bourse commune de la corporation. En réalité, c'est la compensation pécuniaire du

1. Quant aux officiers ministériels, le décret du 30 mars 1838 (art. 102) et la loi du 10 mars 1898 (art. 2) parlent de la contravention aux lois et règlements. Le serment des avocats contient l'engagement « de ne rien dire ou publier, comme défenseur ou conseil, de contraire aux lois, aux règlements... » (ordonnance du 20 novembre 1822, art. 38).

dommage matériel ou moral causé à l'Etat ou à la corporation par la faute disciplinaire. — Distincte enfin quant aux autorités chargées de les appliquer. Les peines sont infligées par les tribunaux criminels ; les sanctions disciplinaires sont appliquées tantôt par les supérieurs hiérarchiques, tantôt par les autorités constituées dans la corporation à laquelle appartient le coupable, tantôt par les tribunaux : les tribunaux civils pour les officiers ministériels, la Cour de cassation pour les magistrats.

La répression disciplinaire, à la différence des peines, peut atteindre une collectivité, une corporation entière, une chambre de discipline, un conseil de l'ordre des avocats[1]. La faute est elle-même collective, comme dans une délibération délictueuse, et elle ne peut être que collective, puisque toute délibération est nécessairement collective. Il est naturel que la répression soit collective aussi, et l'obstacle qui vient du caractère personnel assigné aux peines par notre droit n'existe pas en matière disciplinaire.

Il convient d'ajouter que la faute disciplinaire qui consiste dans la violation d'un règlement professionnel doit être considérée comme la cause d'une obligation de dommages-intérêts envers les particuliers qui en ont souffert un préjudice. C'est la simple application du droit commun, de l'article 1382 du Code civil, d'ailleurs prévue par plusieurs lois relatives aux professions réglementées[2]. Quant aux fonctionnaires, la violation des règlements qui les concernent, dans les cas où elle porterait préjudice à un particulier, devrait être considérée comme une faute engageant leur responsabilité. L'Etat, en revanche, ne saurait être tenu de réparer les conséquences d'un acte où son agent n'a pas agi comme fonctionnaire, a méconnu même sa qualité et les conséquences qui y sont attachées.

1. Req. rej., 5 avril 1841 ; S., 41, 1, 289 ; — Req. rej., 15 décembre 1847 ; S., 48, 1, 113 ; — Req. rej., 12 mai 1858 ; S., 58, 1, 469 ; — Bordeaux, 4 août 1859 ; S., 59, 2, 369 ; — Dijon, 3 mars 1880 ; S., 80, 2, 137.

2. Voir, par exemple, la loi du 10 mars 1898, art. 2.

V

230. Les sanctions matérielles ont pour but d'obtenir par une contrainte exercée soit sur les personnes, soit pour les choses le résultat désiré par le pouvoir réglementaire.

Elles consistent, par exemple, dans la destruction des objets dont l'existence constitue la violation du règlement, dans l'emploi de la force pour empêcher un individu de violer le règlement ou pour lui faire accomplir les actes commandés par le règlement. En un mot, c'est une force directement appliquée à la propriété individuelle ou à la liberté individuelle. Or on sait que l'une et l'autre sont sous la protection des lois. Cela ne veut pas dire qu'un règlement ne jouisse pas des sanctions matérielles, mais seulement que ces sanctions sont réglées par la loi, soit au point de vue de leur nature, soit au point de vue des conditions et des modes de leur emploi.

Cependant, une distinction semble nécessaire. Les sanctions applicables à la personne même sont entièrement sous l'empire de ce principe; et, par exemple, la loi a réglé l'emploi de la force armée pour dissiper les attroupements. Appliquées aux choses, les sanctions, en vertu, semble-t-il, de la loi même, ne sont pas aussi strictement surveillées par la loi. Quand la violation du règlement consiste dans l'existence même d'un objet, et, à plus forte raison, quand elle consiste dans le débit ou l'usage de cet objet, l'atteinte à la propriété résultant d'une destruction ou d'une confiscation n'est qu'apparente. En réalité, elle est prévue, autorisée, incorporée en quelque sorte à la notion de propriété par l'article 544 du Code civil : l'objet délictueux n'est pas objet de propriété, puisqu'il est en contravention avec un des règlements qui définissent ce droit. Il sera donc détruit sans que la propriété soit atteinte. L'article 11 du Code pénal cite parmi les peines communes aux matières criminelles et correctionnelles « la confiscation spéciale soit du corps du

délit, quand la propriété en appartient au condamné, soit des choses produites par le délit, soit de celles qui ont servi ou qui ont été destinées à le commettre »; et l'article 470 ajoute : « Les tribunaux de police pourront aussi, dans les cas déterminés par la loi, prononcer la confiscation soit des choses saisies en contravention, soit des choses produites par la contravention, soit des matières ou des instruments qui ont servi ou étaient destinés à le commettre[1]. »

D'autre part, le juge doit procurer aux intérêts lésés par l'infraction une satisfaction aussi complète que possible, ordonner que les choses soient remises en l'état où elles étaient avant l'infraction. Telle est la portée de l'article 161 du Code d'instruction criminelle : « Si le prévenu est convaincu de contravention de police, le tribunal prononcera la peine et statuera par le même jugement sur les demandes en restitution et en dommages-intérêts. »

Si la contravention consiste à n'avoir pas accompli des travaux obligatoires, le tribunal doit condamner à les effectuer et autoriser l'Administration à les accomplir, au défaut et aux frais du contrevenant. Les dommages-intérêts ne seront alloués que dans l'impossibilité de donner une satisfaction en nature.

Il est à remarquer que ces satisfactions lorsqu'elles sont réclamées par le ministère public ou la partie civile, rendent le jugement susceptible d'appel, quand il ne l'est pas à raison du taux de l'amende[2].

231. En ce qui concerne les contraventions de voirie[3], qui sont en très grande partie régies par des règlements, la Cour de cassation et le Conseil d'Etat ont des jurisprudences notablement différentes. Les deux juridictions suprêmes sont d'accord sur l'obligation imposée au juge d'accueillir l'action qui tend à la réparation du dommage causé à la voie publique. Seulement la Cour de cassation considère cette action comme l'action civile née de l'infraction en même temps que l'action

1. Sur la confiscation, voir Garraud, *Traité théorique et pratique de droit pénal français*, t. I, nos 362 et s.
2. Crim. cass., 8 janvier 1830; S., 1831, 1, 325.
3. Voir Laferrière, t. II, p. 667 et s.

criminelle, selon l'article 1er du Code d'instruction criminelle, et la traite en conséquence. Le Conseil d'Etat la considère comme une action spéciale au droit administratif, comme une action domaniale, à laquelle les règles du Code d'instruction criminelle sont inapplicables, qui est la sanction de l'inaliénabilité et de l'imprescriptibilité du domaine public, au lieu d'être la sanction d'une infraction dommageable.

Cette différence de principe a engagé les deux jurisprudences dans des voies très différentes. D'une façon générale, la Cour de cassation s'est montrée fort rigoureuse dans l'application de ces sanctions, attitude assez logique puisqu'il s'agit de frapper une infraction pénale, mais qui surprend quand elle est rapprochée de la douceur relative que témoigne le Conseil d'Etat. Celui-ci a toujours jugé qu'une construction élevée sans autorisation ni alignement ne devait être démolie que si elle empiétait sur le domaine public, parce que, sans cette circonstance, aucune restitution n'est due au domaine public, aucune réparation ne doit être ajoutée à l'amende. La Cour de cassation a longtemps décidé, au contraire, que, dans tous les cas, la démolition devait être ordonnée[1]. Aujourd'hui encore, sur des points moins importants, la divergence subsiste. S'agit-il de travaux faits sans autorisation au mur de façade d'édifice sujet à reculement, la Cour de cassation dit la démolition obligatoire dans tous les cas, comme suite de l'infraction, et le Conseil d'Etat ne l'exige que si les travaux sont confortatifs et retardent le moment où le sol, libéré de la construction, accroîtra au domaine public. La Cour de cassation déclare encore la démolition obligatoire pour tous les travaux faits en recul de la façade mais dans la partie de l'immeuble soumise au reculement; le Conseil d'Etat ne l'applique qu'aux travaux confortatifs.

En revanche, quand la contravention consiste en une dégradation, la Cour de cassation estime que l'action en réparation pécuniaire se prescrit par un an, selon l'article 640 du Code d'instruction criminelle. Le Conseil d'Etat n'a

1. Crim. cass., 26 mars 1830 ; S., 30, 1, 304.

jamais résolu la question pour la grande voirie, parce que l'Administration a soin de réparer promptement le dégât et d'en exiger aussitôt la compensation en argent. Mais il écarterait sans doute l'article 640 du Code d'Instruction criminelle, qui est inapplicable à une action domaniale, et peut-être déclarerait-il l'action imprescriptible. Cependant, M. Laferrière, qui admet l'imprescriptibilité de l'action qui tend à faire cesser l'empiétement sur le domaine public, pense que l'action fondée sur une dégradation ayant le caractère d'une action personnelle serait soumise à la prescription de trente ans.

CHAPITRE XII

LE RÈGLEMENT DANS L'ÉTAT

II. — Le Président de la République

9° L'abrogation des règlements

232. La force obligatoire d'un règlement présidentiel est anéantie par l'effet de causes diverses.

Les unes dérivent du caractère de règle obligatoire qui appartient en commun à la loi et au règlement et exercent leur influence sur ces deux espèces d'actes; sinon la même influence, parce que la loi et le règlement, semblables à certains points de vue, sont différents à d'autres égards, du moins une influence analogue. Les autres se rattachent au caractère administratif du règlement et n'ont pas d'équivalent dans le domaine législatif; elles se réduisent à la faculté qui appartient aux particuliers d'obtenir l'annulation d'un acte administratif — donc d'un règlement — illégal. On va s'occuper des événements qui suppriment la force obligatoire d'un règlement comme d'une loi : le terme assigné à cette force obligatoire, et l'abrogation.

232 *bis.* Certains décrets sont destinés à une application temporaire. Il en est de même de certaines lois, peu fréquentes à la vérité : ainsi les lois de budget et leurs compléments : lois annuelles sur les contributions directes, lois des douzièmes provisoires. Leur effet cesse de plein droit à l'expiration du

temps pour lequel elles ont été votées[1]. Les règlements à terme extinctif sont plus nombreux, parce que souvent ils sont plus voisins de la vie sociale, qui a besoin de n'être pas engagée en des liens trop durables.

Le terme qui met fin à l'application du règlement est quelquefois indiqué par la nature des choses, par l'objet temporaire du règlement. Tel règlement ne s'applique que pendant un temps très court; le décret qui ordonne le recensement général de la population française ne dure que vingt-quatre heures.

Le terme est d'autres fois fixé par la loi; il peut aussi l'être par un règlement, celui-là même qu'il s'agit d'appliquer, ou un autre. Cette détermination a, quant à la force obligatoire du règlement, le même effet dans tous les cas. Mais le terme fixé par la loi ne peut être modifié, avancé ou prorogé par le pouvoir exécutif; un décret peut toujours modifier un décret.

233. Le terme extinctif se présente le plus souvent dans des dispositions qui exigent la revision périodique du règlement[2]. Comme le pouvoir exécutif n'est pas, pour ces revisions, d'une exactitude parfaite, il convient d'examiner ce cas avec soin.

On supposera d'abord que la revision périodique est prescrite par une loi. Si la revision est faite avant l'expiration de la période, la situation est simple; le règlement en vigueur s'applique jusqu'au terme indiqué : à cette date, le règlement nouveau prend sa place, ou renouvelle ses dispositions.

Quand la période s'écoule sans que la revision soit faite, en sorte qu'au terme fixé par la loi aucun règlement nouveau n'est à prendre la place de l'ancien, le Gouvernement est en faute, cela est clair, et les ministres sont responsables de cette faute; responsabilité politique, puisque la faute n'est point une infraction punissable, responsabilité purement théo-

1. Il y a d'autres exemples. L'un des plus curieux est fourni par la loi du 22 juillet 1893, dont l'effet a commencé et cessé avec les pouvoirs des députés élus à l'automne de 1893.

2. Voir, par exemple, Code de commerce (art. 262, § 2), modifié par la loi du 12 août 1885.

rique, car les fautes de ce genre ne font pas succomber les Cabinets. La situation de droit est moins claire, et on est autorisé à se demander si le règlement ancien subsiste ou s'il a cessé d'être obligatoire au terme fixé par la loi. La logique abstraite semble conduire à décider qu'il a cessé d'être obligatoire; décision inacceptable en raison pratique. Elle rendrait l'application de la loi difficile, impossible même dans quelques cas; et sous prétexte d'application littérale et exacte, la loi cesserait de s'appliquer. Un pareil résultat n'a pu être accepté par le législateur; il est si étrange, si absurde, que, pour l'imposer, la loi eût dû se servir d'expressions nettes et impératives.

Conserver le règlement ancien, cela est d'abord d'une utilité évidente, quelquefois d'une nécessité absolue; cela est aussi conforme aux intentions véritables du législateur. Le seul inconvénient — et il est mince en comparaison — est que le règlement ancien ne conviendra pas très bien au temps et aux circonstances, et c'est à quoi la loi avait songé quand elle exigeait la revision périodique.

Cette décision devrait être admise même si la loi, plus pressante, ordonnait que le règlement soit fait, et non pas revisé seulement, à des époques déterminées. Elle ne serait écartée que si la loi déclarait le règlement périmé faute de renouvellement en temps utile.

Naturellement, elle serait à admettre dans les cas où l'obligation de reviser ou de refaire est imposée par un règlement, et non par une loi. On ne confondra pas avec cette hypothèse celle où l'exercice périodique, annuel d'un droit est subordonné à une autorisation générale donnée par décret. Ici l'émission du décret est si nécessaire que, sans elle, le droit ne s'exercerait pas légalement. Les Conseils généraux ne sont pas autorisés à se réunir sans une convocation formelle.

234. L'abrogation est la cause d'extinction la plus fréquente des décrets réglementaires. Il en est de même pour les lois, et la théorie générale est la même pour les actes législatifs et pour les actes réglementaires, parce que, dans les deux cas, il s'agit d'une règle qui disparaît. Cependant des différences

assez importantes sont dues au caractère administratif du règlement.

Le règlement présidentiel est abrogé : par un autre règlement présidentiel, par une loi ordinaire, par une loi constitutionnelle, par un traité international.

235. L'abrogation par le chef de l'Etat d'un règlement par lui fait est toute naturelle; c'est un acte de même nature que la confection du règlement. Elle s'applique sans distinction à tous les règlements présidentiels, aux règlements spontanés, aux règlements qui pourvoient à l'exécution des lois, aux décrets rendus sur l'invitation ou l'injonction d'une loi, même aux règlements d'administration publique. Sur ce dernier point, un léger doute pourrait s'élever, à cause de la délégation législative; mais, assurément, le législateur n'a pas entendu permettre ou prescrire un seul règlement, il a autorisé ou exigé tous les règlements nécessaires; la restriction à un seul acte, assez singulière en soi, ne pourrait être admise que sur le vu d'un texte formel, et on n'en connaît pas d'exemple. Aussi la pratique permet-elle au chef de l'Etat, d'abroger, de remplacer et de modifier les règlements d'administration publique aussi souvent qu'il le juge utile; et la jurisprudence n'a jamais mis en doute la légalité de ce procédé[1]. Cette opinion devrait être suivie même si la loi avait ordonné que le règlement fût fait dans un délai; la loi a été obéie dès l'origine et cela suffit : on ne peut objecter au nouveau règlement qu'il paraît après le terme prévu par la loi; il faudrait un texte affirmatif pour attribuer à la loi l'idée étrange de ne permettre ni la correction des erreurs commises dans le premier règlement, ni les changements ou extensions rendus nécessaires par des circonstances nouvelles.

L'abrogation est rarement pure et simple ; en général, le règlement abrogé est remplacé par un nouveau texte.

Une difficulté assez délicate pourrait surgir. Soit une loi impérative, exigeant un règlement complémentaire; elle a été obéie, le règlement existe ; puis survient une abrogation

1. Dejamme, n° 138 (*Revue générale d'administration*, 1893, t. I, p. 432) cite un avis du Conseil d'Etat du 9 juillet 1892.

pure et simple, la suppression, sans remplacement, du règlement. Le décret d'abrogation est-il valable? Je ne le pense pas, il viole positivement la loi; peut-être lui enlève-t-il la possibilité de s'appliquer, et se trouve-t-on dans la même situation que si le règlement n'avait jamais été fait.

Dans ce dernier cas, on l'a vu, aucune ressource contentieuse n'existe, parce qu'aucun acte positif n'en peut être l'objet; il n'y a que la responsabilité politique des ministres. Dans le cas d'abrogation, le même obstacle aux ressources contentieuses ne se rencontre pas; elles peuvent être dirigées contre le décret d'abrogation. Il n'est pas douteux que l'exception d'illégalité soit admissible en pareil cas : le décret d'abrogation, par lequel le chef de l'Etat refuse d'accomplir une obligation que la loi lui impose, ne saurait être considéré que comme illégal.

Il semble tout aussi naturel de permettre le recours en annulation contre le même décret. Cela ne va pas pourtant sans quelques difficultés. La première tient à une condition de recevabilité du pourvoi : le demandeur doit justifier d'un intérêt direct et personnel à l'anéantissement de l'acte. La condition sera difficilement remplie à l'égard d'un décret qui se borne à supprimer un règlement existant. Elle serait remplie cependant si le demandeur démontrait que l'absence de règlement ou mieux l'abrogation du règlement l'empêche de profiter de la loi ou d'en tirer tous les avantages que le règlement abrogé lui assurait. — Reste à déterminer le grief sur lequel le pourvoi devrait être fondé. Ce ne peut être que la violation de la loi et des droits acquis; on sait que les deux conditions sont cumulativement exigées. La première est remplie sans aucun doute; la seconde peut-elle l'être? Cela n'est pas certain, car, par hypothèse et l'abrogation ne pouvant rétroagir, le plaignant ne souffre pas dans un droit acquis sous l'empire du règlement supprimé. Néanmoins, il paraît nécessaire et surtout conforme à l'esprit qui anime la jurisprudence en cette matière de déclarer le recours fondé; car le décret d'abrogation a enlevé au demandeur les moyens de profiter de la loi.

On a raisonné dans l'hypothèse où l'abrogation rend impossible l'application de la loi. Les arguments sont moins saisissants dans le cas où l'application est seulement rendue plus difficile ; ils sont encore assez forts pour faire accepter la même décision.

Si, cependant, la loi avait imparti un délai pour faire le règlement et que ce délai ne fût pas encore écoulé lors de l'abrogation, celle-ci ne serait pas attaquable, parce que l'illégalité n'est pas encore certaine. Comme, d'autre part, le recours pour excès de pouvoir doit être intenté dans les deux mois qui suivent l'entrée en vigueur du décret, si, sur le délai donné par la loi, il reste encore à courir plus de deux mois, le recours sera forclos avant que la faute du Gouvernement soit devenue définitive. L'exception d'illégalité subsisterait, et aussi la responsabilité ministérielle.

Enfin, tout grief serait couvert si un nouveau règlement venait à un moment quelconque remplacer le règlement abrogé. Les délais indiqués par les lois pour la confection des règlements ne sont en général à considérer comme obligatoires à peine de nullité.

236. Le décret d'abrogation est soumis aux mêmes conditions de validité que le décret abrogé, et sous les mêmes sanctions. Un règlement d'administration publique, un décret que la loi oblige à rendre sur l'avis du Conseil d'Etat, après consultation d'un conseil supérieur ou d'un comité technique, après une enquête administrative, n'est valablement abrogé que par un acte qui remplit les mêmes conditions et qui réunit les mêmes formalités ; faute de quoi, cet acte sera tenu pour illégal, son annulation pourra être prononcée par le Conseil d'Etat, et le décret antérieur reste en vigueur[1]. Il en est autrement, si la formalité remplie pour le premier décret n'était pas obligatoire : un décret rendu sur l'avis facultatif du Conseil d'Etat sera

1. Ainsi le décret du 5 mars 1859 est encore applicable, n'ayant pas été valablement abrogé par l'arrêté du chef du pouvoir exécutif du 23 août 1891, qui ne remplit pas les conditions des règlements d'administration publique (Req. rej., 4 avril 1887; S., 89, 1, 317; le décret du 20 mars 1876 de même, parce que le décret du 21 décembre 1886 a été pris sans l'avis du Conseil d'Etat, bien qu'il en porte mention (C. d'Etat, 6 janvier 1888; *Recueil*, p. 1).

abrogé par un décret rendu sans avis[1], à moins que la loi, une loi nouvelle sans doute, n'exige la formalité pour tout acte abrogeant ou modifiant les décrets existants[2].

A l'inverse, le décret d'abrogation peut être revêtu de formalités facultatives qui manquaient au décret abrogé, en sorte qu'un décret en Conseil d'Etat abroge valablement un décret ordinaire. Il en est de même, à plus forte raison, si une loi a rendu obligatoires les formalités jadis facultatives. Un règlement d'administration publique abroge de même un décret ordinaire.

Les avis pris par le chef de l'Etat au sujet du décret nouveau ne le lient pas plus qu'ils ne l'ont lié pour le décret primitif. Mais, naturellement, si celui-ci a dû être fait conformément à l'avis donné, le décret d'abrogation est soumis à la même condition.

237. L'abrogation est expresse ou tacite. Elle n'est expresse, il n'est pas inutile de le dire, que si elle désigne avec précision, par leur date, les textes qu'elle frappe, et non pas quand elle se contente de viser en bloc toutes les dispositions contraires au texte nouveau[3]. Elle serait encore expresse si elle atteignait un décret remettant en vigueur des règlements antérieurs; ceux-ci se trouveraient abrogés en même temps que le décret qui les confirmait; ils ne garderaient même pas la force qu'ils avaient avant leur confirmation et que celle-ci avait absorbée. Il en serait de même si les règlements anciens avaient été englobés dans une réglementation ensuite abrogée. L'abrogation expresse accompagne d'ordinaire un décret qui remplace le décret abrogé; parfois elle supprime sans remplacer.

L'abrogation tacite résulte de l'impossibilité d'appliquer simultanément l'ancien et le nouveau décret, de leur incompatibilité. Le décret le plus récent doit être présumé meilleur que l'ancien et l'exclure toutes les fois que l'ap-

1. C. d'Etat, 20 mars 1891; *Recueil*, p. 226. — Comp. : 30 juillet 1880; *Recueil*, p. 703.
2. Voir, par exemple, loi 30 janvier 1893, art. 8, § 2.
3. Cette formule est dénuée d'effet; de même celle qui, en sens opposé, déclare maintenir les dispositions antérieures non contraires (décret du 28 février 1899, art. 17).

plication cumulative ne pourra être procurée. L'abrogation tacite n'a lieu que si l'impossibilité est certaine et dans la mesure même où elle existe. Les principes généralement admis en matière législative trouveraient en matière réglementaire une légitime application; par exemple, un règlement général n'abroge pas un règlement spécial.

Un décret qui ordonne la stricte observation de quelques articles n'abroge pas les autres dispositions du même règlement. Son but n'est pas celui-là; il tend à appeler l'attention spécialement sur telles règles, peut-être moins bien observées ou encore plus utiles à un moment donné.

Un règlement qui embrasse toute la matière, un règlement complet supprime tous les actes antérieurs, quand même aucune impossibilité de les appliquer encore ne serait démontrée. L'abrogation résulte de l'intention manifeste du chef de l'Etat. Il en faudrait dire autant d'un règlement ayant pour objet de coordonner tous les règlements antérieurs[1]. Si le texte d'un règlement est reproduit dans un autre décret, l'abrogation de ce dernier atteint en même temps le premier acte.

La simple omission d'un texte dans un décret qui rappelle d'autres règlements ne vaut pas abrogation; cependant, si l'acte le plus récent annonce l'intention de donner la liste complète des textes maintenus en vigueur, les règlements omis sont à tenir pour abrogés. La question serait plus délicate si le décret récent donnait la liste des textes abrogés et la liste des textes maintenus et qu'un règlement ne figurât ni sur l'une ni sur l'autre. On reviendrait alors au cas de l'abrogation tacite, puisqu'on ne pourrait préférer une des deux listes à l'autre, et qu'on aurait autant de raisons et d'aussi fortes de tenir pour le maintien et pour l'abrogation.

238. Le décret qui abroge, ayant la même nature et

1. *Contra :* Douai, 19 janvier 1833; S., 33, 2, 66. La doctrine de cet arrêt est d'autant moins admissible que, dans le préambule de l'ordonnance visée (ordonnance du 9 décembre 1814), le roi dit : « ... Nous avons jugé indispensable de présenter, dans une seule et même ordonnance, toutes les mesures générales d'exécution qui dérivent des lois et règlements ci-dessus rappelés. »

même portée que le décret abrogé, est assujetti aux règles connues sur la nécessité d'une publicité pour son entrée en vigueur, sur le mode et les effets de cette publicité. Au reste, le plus souvent, le décret qui abroge substitue son texte à celui du décret abrogé; l'entrée en vigueur du premier se produit au même moment que le dernier cesse d'avoir force obligatoire. Ce moment est quelquefois fixé à une date précise[1], au lieu d'être déterminé selon le décret du 5 novembre 1870.

L'abrogation ne rétroagit pas[2].

239. L'abrogation d'un règlement par une loi devrait scandaliser tous ceux qui voient dans le règlement un acte exécutif et donnent à la séparation des pouvoirs un sens absolu : comment comprendre qu'un acte du pouvoir législatif détruise un acte du pouvoir exécutif?

Cette abrogation est cependant admise sans difficulté[3], grâce à l'incontestable prépondérance du Parlement. Tout conflit entre la loi et le règlement doit pour ce motif être résolu au profit de la loi.

La raison est un peu sommaire : c'est la raison du plus fort toute crue. Les choses peuvent être, je crois, présentées de façon plus juridique. La règle obligatoire contenue dans le règlement, même si elle est tenue pour semblable intrinsèquement à la règle législative qui survient, doit céder devant celle-ci, comme une règle législative céderait, simplement parce que la règle nouvelle est la dernière expression de la volonté manifestée par la puissance publique, ou, si on préfère, parce qu'elle est et doit être présumée conforme

1. Voir, par exemple, décret du 30 août 1893, art. 14.
2. Civ. cass., 27 mai 1861; S., 61, 1, 507.
3. Trib. Tarascon, 1er février 1833; S., 33, 2, 174; — Civ. rej., 18 février 1852; S., 52, 1, 337; — Civ. cass., 19 juillet 1854; S., 54, 1, 484; — Crim. cass., 6 août 1892; S., 93, 1, 57; — C. d'Etat, 19 mars 1897; *Recueil*, p. 226. On a signalé plus haut des matières fort importantes pour lesquelles la loi a remplacé le règlement. — L'abrogation du règlement par la loi est généralement admise par les législations étrangères (Voir, par exemple, pour l'Angleterre, 53-54 Vict., c. 37, art. 18; — pour la Belgique, lois des 25 août 1891, 30 juillet 1889; — pour la Prusse, lois des 11 mai 1898, art. 56; 25 avril 1896, art. 1). M. Cammeo (*op. cit.*, cap. IV, nos 109 et 112) décide que la loi seule peut abroger les règlements faits sur délégation législative, ou qui, sur l'invitation de la loi, coordonnent ou codifient plusieurs lois.

aux besoins actuels de la société. La prépondérance du Parlement, utile pour expliquer que le règlement n'abroge pas la loi, n'a pas à être alléguée pour établir que la loi abroge le règlement.

Le fait est, d'ailleurs, tout naturel dans la théorie ci-dessus adoptée. Si le règlement est une législation secondaire et provisoire, on conçoit que le législateur, à un moment donné, juge nécessaire de substituer sa règle à celle que le Président de la République avait donnée.

240. L'abrogation d'un règlement par une loi est expresse ou tacite.

L'abrogation expresse ne résulte que d'une formule abrogatoire appliquée à des règlements dont la liste détaillée est donnée. Si elle n'est pas inconnue de la pratique [1], elle est assez rare, comme l'abrogation expresse des lois. Elle atteint quelquefois du même coup une loi antérieure et les règlements rendus pour son exécution [2]. Il n'est pas sans exemple qu'elle supprime le règlement sans le remplacer par des dispositions législatives [3]. Ses effets sont très simples et n'appellent aucune remarque particulière.

L'abrogation tacite résulte de l'impossibilité matérielle d'appliquer simultanément la loi et le règlement. Celui-ci cède. Il y a encore abrogation tacite quand la loi se borne à abroger les lois et décrets [4], ou les lois et règlements [5], ou les lois, décrets et ordonnances [6] ou toutes les dispositions contraires à son texte [7] sans en donner la liste complète, et autres formules analogues [8]. Quelquefois [9] la loi cite quelques actes abrogés et termine par une formule générale ; en ce cas, il y a distributivement une abrogation expresse et une abrogation tacite.

La portée et les effets de cette abrogation tacite sont les

1. Voir, par exemple, loi de finances du 28 décembre 1895, art. 9; loi du 9 avril 1898, art. 27.
2. Loi du 2 novembre 1892, art. 32.
3. Lois des 5 avril 1882, 15 décembre 1881.
4. Loi du 12 janvier 1895, art. 17; loi du 30 novembre 1892, art. 36.
5. Loi du 12 juin 1893, art. 15.
6. Loi du 25 juillet 1893, art. 16.
7. Lois des 1er avril 1898, art. 41 ; 19 avril 1898, art. 7 ; 20 juillet 1897, art. 1
8. Loi du 15 février 1898, art. 6.
9. Loi du 9 avril 1898, art. 27.

mêmes que s'il s'agissait de lois, et il est inutile d'y insister. On rappellera seulement la règle essentielle : le règlement est abrogé uniquement dans celles de ses parties qui sont inconciliables avec la loi nouvelle. Ainsi la loi du 29 juillet 1881 a abrogé tous les textes réglementaires relatifs à la police de l'affiche, non pas ceux qui ont un caractère fiscal[1].

L'abrogation tacite du règlement résulte encore de l'abrogation qui atteint la loi à laquelle il se rattache[2], et il n'importe que la loi elle-même soit abrogée expressément ou tacitement. Dans tous les cas, le règlement perd son fondement légal et cesse d'exister. Aucune distinction ne devrait être admise ; s'agit-il de règlements spontanés ou de règlements réclamés par le législateur, de règlements d'administration publique ou de décrets ordinaires, le motif qui commande l'abrogation tacite est le même dans tous les cas. Il est vrai que le règlement d'administration publique a été fait sur une délégation du pouvoir législatif ; mais il n'est que plus fortement lié à la loi qui disparaît.

L'abrogation ici date du jour où la loi nouvelle entre en vigueur ; probablement elle sera suivie de règlements nouveaux, et ceux-ci jugeront utile peut-être d'abroger les règlements anciens. Cela serait, je crois, inutile, l'effet a déjà été obtenu par la loi nouvelle. Quelques lois[3] maintiennent en vigueur les règlements faits en vertu de la loi abrogée, jusqu'à leur remplacement par des actes conformes aux prescriptions nouvelles.

241. Un cas particulier et assez intéressant est celui où la loi, en prescrivant la confection du règlement, ordonne que, dans un délai fixé, il sera transformé en loi. Tel est le cas des règlements d'administration publique par l'article 1042 du Code de procédure civile[4].

1. Crim. cass., 1er mai 1885 ; S., 86, 1, 96 ; — Paris, 12 janvier 1885 ; S., 86, 2, 83 ; — Pau, 30 mai 1885 ; — Orléans, 21 juillet 1886 ; S., 87, 2, 45 ; — Amiens, 3 février 1887 ; S., 87, 2, 75 ; — Aix, 25 novembre 1887 ; S., 89, 2, 233.

2. Civ. cass., 29 juillet 1895 ; S., 96, 1, 264 ; — Req. rej., 22 novembre 1890 ; S., 90, 1, 348.

3. Loi du 8 avril 1898, art. 33.

4. Voir aussi la loi du 22 germinal an XI, art. 4 ; la loi de finances du 24 avril 1866, art. 58 ; la loi du 9 septembre 1835 ; la loi du 15 ventôse an XIII, art. 3. — Le cas se présente aussi dans les Etats étrangers, en Angleterre par exemple (60-61 Vict., c. 65, art. 20), en Italie (loi du 23 décembre 1888, art. 82).

Le procédé est curieux : le législateur, pressé par le temps ou plus probablement conscient de son incompétence, fait appel au règlement, mais il désire s'approprier au bout de peu de temps l'œuvre réglementaire et l'absorber dans la loi.

Si la loi est faite dans le délai imparti, elle abroge le règlement sans aucun doute ; mais, le plus souvent, et telle a été l'intention primitive du législateur la loi, se contente d'adopter, sans y rien changer, le texte réglementaire. Néanmoins, l'opération change radicalement la nature des textes qu'elle atteint ; ils ont désormais la nature législative, et le pouvoir exécutif, qui pouvait les abroger et les modifier, est sans droit à leur égard. — Peut-être le Parlement refuse-t-il d'accepter en tout ou en partie les textes qui lui sont soumis. Son refus équivaut à une abrogation du règlement et n'a pas d'effet rétroactif ; l'exécution antérieure du règlement est maintenue, sauf la responsabilité du Gouvernement. Le droit de celui-ci n'était pas douteux ; son exercice est donc valable, et le contrôle du Parlement ne saurait réclamer une rétroactivité dangereuse pour les intérêts particuliers et juridiquement injustifiable.

Le cas le plus difficile est celui où, dans le délai, la loi requise n'a pas été faite. Et d'abord à qui incombe la responsabilité de cette faute ? Cela dépend de bien des choses. Sous une Constitution qui réserve l'initiative au Gouvernement ainsi la Constitution de l'an VIII, sous l'empire de laquelle le Code de procédure civile a été fait, la faute est certainement imputable au Gouvernement. D'ailleurs, elle est de celles auxquelles il paraît mal aisé d'appliquer une véritable peine et auxquelles suffisent les sanctions de la responsabilité parlementaire des ministres. Or les Constitutions de ce genre ignorent d'ordinaire la responsabilité parlementaire, et la faute reste impunie. Lorsque l'initiative législative est répartie entre les Chambres et le Gouvernement, ce dernier n'est plus seul en faute. Sans doute la loi qui a réclamé la conversion du règlement en loi l'a principalement chargé de faire opérer cette conversion, et cette tâche lui revient assez naturellement ; les Chambres ont aussi la faculté de l'entre-

prendre et si le délai expire sans que la loi soit faite, les Chambres ont quelque chose à se reprocher. Peut-être même sont-elles seules coupables; peut-être le projet de conversion a-t-il été déposé en temps utile et attend-il, oublié, le bon plaisir parlementaire. Quoi qu'il en soit, aucune sanction n'est applicable au Parlement. Le Gouvernement, dans un régime parlementaire, encourt l'ordinaire responsabilité ministérielle, et il est peu croyable que le Parlement force à la démission un ministre ou un cabinet coupable seulement de n'avoir pas demandé en temps opportun la transformation d'un règlement en loi.

Le point le plus délicat est la détermination de la situation juridique à l'expiration du délai, si la loi de transformation n'a pas été votée. Les règlements d'administration publique cessent-ils de plein droit d'être en vigueur? gardent-ils leur force obligatoire? Si les lois qui les prescrivent étaient prévoyantes, elles trancheraient la question à l'avance; leur décision, quelle qu'elle fût, serait obligatoire; et, si elles tenaient à la stricte observation du délai, elles décideraient qu'à son terme la force exécutoire du règlement cesserait. Mais les lois ne règlent pas la question qu'il faut résoudre avec les seuls principes. Admettre que, de plein droit, par le seul effet de l'expiration du terme, le règlement cesse d'exister, cela peut au premier abord paraître strictement logique, puisque la loi semble avoir limité à tel délai l'existence de cet acte. Au point de vue pratique, c'est une solution déplorable; elle force à laisser la loi incomplète, sur des points que le législateur avait jugés importants, puisqu'il s'en était occupé, et difficiles puisqu'il les avait remis au chef de l'Etat; elle rend l'application de la loi difficile, peut-être impossible, car le règlement d'administration publique est quelquefois indispensable au fonctionnement de la loi. De pareils résultats ne sont pas aisément acceptables; on les subirait, si la loi les imposait.

Or, par hypothèse, elle ne les impose pas, puisqu'elle n'a pas prévu la question. Elle assigne un délai sans lui donner pour sanction formelle la destruction du règlement et l'impossibilité d'appliquer la loi. Elle s'explique plus simple-

ment si on admet qu'elle a créé à la charge des pouvoirs publics une obligation. A l'expiration du délai, l'obligation n'est pas remplie, et le responsable, s'il y en a un, doit supporter les conséquences de sa faute. Le règlement subsiste avec toute sa force ; il ne le perdra que le jour, peut-être tardif, où la loi réclamée sera faite[1].

Car il reste à dire, que si la loi requise n'est faite qu'après le délai accordé, elle n'en est pas moins valable.

Lorsque la loi veut s'approprier les règlements qu'elle a permis, elle n'indique pas toujours un délai précis. Elle se contente souvent d'exiger que les Chambres soient saisies dès leur rentrée[2], si elles ne sont pas en session, immédiatement au cas contraire. En ce cas, le Gouvernement a encore le devoir de déposer aux Chambres un projet de loi reproduisant son règlement, et son obligation doit être accomplie à la première session ordinaire ou extraordinaire qui suit la promulgation du décret. On ne peut ajouter rien de plus précis, exiger par exemple que le dépôt ait lieu dès la première séance ou au moins dès la constitution d'une des Chambres. Au reste, la sanction de l'obligation consiste uniquement dans la responsabilité des ministres : les Chambres, chargées d'employer cette souple ressource, ont à apprécier si le Gouvernement est en retard.

242. La loi qui abroge expressément ou tacitement un règlement présidentiel s'approprie souvent le fond et même la teneur de ses dispositions. Elle n'en produit pas moins son effet abrogatoire; les règles sont devenues législatives à tous les points de vue. L'identité de sens et même de texte n'empêche pas que le règlement ait disparu, absorbé par la loi, et que la loi ait pris sa place.

Cette hypothèse ne doit pas être confondue avec celle où la loi confirme les règlements existants[3] ou déclare ne pas y déroger[4]. En pareil cas, la loi ne s'approprie pas la substance du règlement; elle lui laisse sa qualité et sa forme.

1. Crim. rej., 29 décembre 1838; S., 39, 1, 482. Cet arrêt relève cependant le fait que le règlement a été renouvelé.
2. Loi du 11 janvier 1892, art. 8.
3. Loi du 21 juin 1898, art. 81.
4. Loi du 9 avril 1898, art. 32.

son régime; elle se borne à reconnaître sa validité, et ne fait pas plus que lorsqu'elle renvoie à un décret. En conséquence, le règlement, malgré la confirmation légale, reste un décret à tous les points de vue. Il n'en serait autrement que si la loi avait attribué au règlement force de loi ou si elle avait purgé en lui le vice d'illégalité.

On citera enfin une clause contenue en quelques lois[1] qui maintient en vigueur les règlements existants jusqu'à leur remplacement par des décrets rendus en vertu de la loi nouvelle.

243. Le règlement peut être abrogé par la loi constitutionnelle soit qu'elle se confonde, par ses formes et son origine, avec la loi ordinaire, soit qu'elle s'en distingue. Le premier cas rentre dans la théorie qui vient d'être donnée; le second s'explique d'ordinaire par la supériorité de la loi constitutionnelle[2]. Les règles sont celles de l'abrogation par la loi ordinaire. On ajoutera que l'abrogation d'une loi par la Constitution entraîne l'abrogation des règlements qui s'appuient sur la loi abrogée; que l'abrogation n'est pas rétroactive; les règlements existants subsistent si la Constitution a diminué ou supprimé le pouvoir réglementaire du chef de l'Etat. Mais elle atteint les règlements qui seraient en contradiction avec les principes et les libertés garantis par la constitution[3].

244. L'abrogation d'un règlement résulte aussi de la mise en vigueur d'un traité international. Le traité constitue une règle obligatoire dont l'entrée en application produit, à l'égard du règlement, l'effet ordinaire attaché à toute règle nouvelle. Il n'importe que le traité ait eu ou n'ait pas eu besoin pour acquérir son caractère définitif, de l'approbation législative.

Il n'est pas sans exemple que le traité fasse allusion à des règlements, ainsi à ceux qui complétaient un traité antérieur,

1. Loi du 8 avril 1898, art. 33.
2. Sur la valeur de ce motif, comp. *supra*.
3. Cette doctrine a été appliquée à plusieurs actes du Consulat et du premier Empire (Crim. rej., 7 juillet 1832; S., 33, 1, 125; — Crim. cass., 12 avril 1834; S., 34, 1, 289; — 29 août 1851; S., 51, 1, 790. — Voir aussi : Crim. cass., 26 avril 1828; S., 28, 1, 333; — 21 mai 1847; S., 47, 1, 465).

ou encore à ceux qui régissent la matière au sujet de laquelle l'accord diplomatique est intervenu. Le traité prend soin peut-être d'abroger ces règlements, ou, au contraire, de les maintenir en vigueur, au moins, jusqu'à leur remplacement par des règlements complémentaires du nouveau traité. Ces clauses sont valables et obligatoires dès que le traité est entré en vigueur.

245. Aucun autre événement n'enlève au règlement entré en vigueur sa force exécutoire :

Ni l'occupation du territoire français par des troupes ennemies[1] ; la solution a été donnée pour les lois, par des motifs qui s'appliquent à tous les actes de la puissance publique ; l'annexion, au contraire, emporterait suppression du régime légal et réglementaire ;

Ni la cessation de l'état de choses qui a provoqué le règlement[2], à moins que le cas ait été prévu par le texte même : en général, les circonstances qui suscitent l'intervention du pouvoir réglementaire sont susceptibles de se reproduire si même elles peuvent cesser, et le règlement reste en vigueur pour entrer en application dès qu'il sera nécessaire ;

Ni la non-application prolongée[3], ou un usage contraire invétéré[4], ou une tolérance prolongée de l'Administration ou du ministère public à l'égard des contraventions. Il en est de même des lois et pour les mêmes motifs, parce que, dans notre régime, le règlement, comme la loi, est l'œuvre d'autorités spécialement compétentes à cet effet, parce que l'usage n'a dans ce régime que la place et le rôle qui lui sont officiellement attribués, parce que si l'usage pouvait abroger ou remplacer le règlement et la loi, tous les avantages attachés à l'organisation des pouvoirs publics seraient stérilisés. Quelquefois, la loi n'admet le règlement qu'à défaut d'usages et le règlement lui-même déclare respecter les

1. La jurisprudence a admis cette décision pour les lois (Nancy, 8 septembre 1870 ; S., 72, 2, 33 ; — 29 août 1872 ; S., 73, 2, 5). Elle l'admettrait sans doute pour les règlements ; car la qualité de l'auteur de la règle est évidemment sans conséquence à ce point de vue.
2. Req. rej., 4 avril 1887 ; S., 89, 1, 317.
3. *Contra :* Foucart, t. I, n° 101, p. 111.
4. *Contra :* Jellinek, p. 395.

usages établis. Si, d'ailleurs, le règlement reste en vigueur, la prescription selon le droit commun s'applique aux faits qu'il concerne, et par exemple, après un an, les contraventions ne pourront plus être poursuivies et punies, bien que l'acte qu'elles violent n'ait rien perdu de sa force obligatoire.

Ni la main-mise de la loi sur une matière réglementaire. Les anciens règlements subsistent, mais ne peuvent désormais être abrogés que par la loi.

246. Il n'est peut-être pas inutile d'observer que, tout en restant obligatoire, le règlement a souvent un domaine d'application variable, soit quant aux personnes, soit quant aux choses. Et les causes de ces variations se trouvent aussi bien dans des actes juridiques que dans des faits matériels. Quelques exemples suffiront.

Les règlements relatifs aux personnes, à certaines catégories de personnes, s'appliquent à des personnes différentes à différents moments, si la catégorie est limitée, comme une corporation d'officiers ministériels dont le personnel change avec le temps; ils s'appliquent à des personnes différentes en nombre variable, si la catégorie est susceptible d'augmentation ou de diminution, comme la population française elle-même, comme un barreau, comme les individus exerçant une profession réglementée. Les décrets de naturalisation, l'établissement des Français à l'étranger, des étrangers en France ont également des effets du même genre.

Des remarques analogues sont à faire relativement aux choses. Ici, un peu plus de précision est nécessaire.

Certains règlements concernent des choses qui, à raison de leurs caractères naturels ou légaux, sont placées sous l'autorité du chef de l'Etat. Si ces choses perdent leurs caractères, il y a lieu de se demander quel sort est fait aux décrets qui les régissent. L'exemple le plus simple est fourni par le domaine public de l'Etat, en particulier par les routes nationales. Si la route est déclassée, que deviennent les règlements présidentiels qui la concernent, et plus généralement, en ce qui la concerne, les règlements applicables à toutes les routes nationales?

La réponse exige une distinction. Le déclassement est-il

absolu? le sol de la route cesse-t-il d'appartenir à la voirie publique, pour entrer dans la propriété privée? Les règlements généraux ou spéciaux cessent de s'appliquer, car la condition de leur application, la domanialité publique manque. En revanche, les règlements relatifs à la propriété privée en général et au domaine privé de l'Etat en particulier s'emparent de ces terrains[1].

Le déclassement consiste-t-il en un simple changement de catégorie, en sorte que le terrain continue d'appartenir au domaine public de l'Etat, comme si une partie du domaine public fluvial est rattachée au domaine public maritime? La solution est encore très simple : les règlements de la catégorie à laquelle le bien appartenait jadis cessent de s'appliquer et font place à ceux qui régissent la catégorie nouvelle.

Enfin, le bien passe-t-il du domaine public de l'Etat dans le domaine public d'une autre personne administrative? La situation est un peu plus délicate, car les actes présidentiels ont perdu la condition de leur application et peut-être ne seront-ils remplacés par aucun autre acte émané de la personne administrative dont le domaine s'enrichit. Il faut donc se résigner ou à maintenir en vigueur des règlements désormais incompétents ou à laisser pendant quelque temps ces biens sans règles. La deuxième alternative est, tout compté, préférable; elle respecte les principes généraux et comporte un risque acceptable, car, si les règlements manquent, ce qui sera rare, ils seront bientôt faits.

La matière réglementée par décret est quelquefois placée dans la compétence d'une autorité inférieure, du préfet par exemple, ou rattachée aux droits d'une personne administrative autre que l'Etat, de la commune par exemple. Le cas n'est pas identique au précédent, ni en droit ni en fait. En fait, car les règlements qui doivent remplacer les décrets n'existent probablement pas à l'avance et cette lacune présente de véritables dangers, car c'est en matière de police surtout que la décentralisation et la déconcentration sont

1. Voir cependant Crim. cass., 2 août 1876; S., 78, 1, 28. Cet arrêt décide que les règlements relatifs aux rivières navigables demeurent applicables à un cours d'eau déclassé.

vraisemblables. En droit, car le changement porte ici sur l'autorité réglementaire elle-même et non sur les choses qui lui sont soumises; en outre, le pouvoir réglementaire consiste toujours et quel que soit son dépositaire ou son agent dans la faculté d'émettre des règles obligatoires. On ne se heurte pas comme dans le cas précédent à une responsabilité à la fois matérielle et juridique; et, s'il est vrai que le règlement présidentiel soit désormais incompétent, il ne semble pas que l'incompétence soit de même nature et de même force. Aussi serait-il moins difficile d'admettre que le règlement présidentiel dure encore après le changement de compétence. Néanmoins, cette décision est contraire à la règle des compétences et aucune conciliation raisonnable n'est proposée.

Il reste à observer pour les deux cas que, dans l'avenir, le pouvoir réglementaire sera exercé par l'autorité récemment investie. Si on admet la persistance des décrets, on devra admettre qu'ils peuvent être abrogés par les règlements de cette autorité, préfet, maire, etc., sinon la décentralisation ou la déconcentration serait sans effet sérieux. De même si les règlements présidentiels sur le domaine étaient maintenus en vigueur, ils seraient valablement abrogés par les actes des autorités récemment dotées. Il est permis de remarquer que ces conséquences recommandent peu les décisions auxquelles elles se rattachent.

CHAPITRE XIII

LE RÈGLEMENT DANS L'ÉTAT

III. — Les ministres

247. Dans le droit administratif français, les ministres n'ont pas en principe le pouvoir réglementaire[1]. Quelques textes spéciaux leur en ont confié des parcelles; aucune loi ne les en a dotés en termes généraux. En sens opposé[2], on ne pourrait invoquer que l'article 54 de la Constitution de l'an VIII : « Les ministres procurent l'exécution des lois et des règlements d'administration publique » ; formule ni plus ni moins précise que l'article 3 de la loi du 25 février 1875, qui, dans l'opinion commune, justifie le pouvoir réglementaire général reconnu au Président de la République. Mais la Constitution de l'an VIII a disparu tout entière; et, si quelque disposition en subsistait encore, ce ne serait un article relatif à une organisation abolie des pouvoirs publics[3].

1. La même doctrine prévaut en Belgique (Giron, *le Droit administratif de la Belgique*, n° 87) ; cependant, les ministres organisent leurs départements. En Italie, le ministre peut agir pour l'exécution des lois; selon l'importance du sujet, le règlement émane du roi ou du ministre (Brusa, § 25).

2. Jellinek (*Gesetz*..., p. 390) s'est attaché à réfuter la doctrine, aujourd'hui généralement abandonnée, de Benjamin Constant, qui fait des ministres les véritables dépositaires du pouvoir exécutif, et qui conduirait à leur reconnaître la plénitude du pouvoir réglementaire.

3. Même dans les colonies, le ministre n'a le pouvoir réglementaire que sur une délégation formelle (Crim. rej., 30 janvier 1879 ; S., 80, 1, 92; — Crim. cass., 14 janvier 1875; S., 75, 1, 336). Le sénatus-consulte du 3 mai 1854 ne laisse aucune place pour la Martinique, la Guadeloupe et la Réunion ; même les arrêtés antérieurs doivent être tenus pour abrogés.

L'ensemble des lois contemporaines n'offre pas au pouvoir réglementaire des ministres une place considérable. Dans l'Etat, le pouvoir réglementaire du chef de l'Etat et celui du préfet suffisent, le premier pour le territoire entier, le second pour les subdivisions. Dans le département et la commune, les lois de décentralisation ont remis aux organes locaux la plus grande partie du pouvoir réglementaire; le reste a été réparti entre le chef de l'Etat et le préfet.

D'ailleurs, le ministre n'a pas besoin d'attributions générales, ayant à sa disposition celles du chef de l'Etat et celles du préfet.

Dans un régime parlementaire, la responsabilité qui incombe aux ministres pour les actes du chef de l'Etat a pour conséquence le droit reconnu aux ministres de connaître tous les actes présidentiels, de leur accorder ou refuser leur consentement sans lequel le chef de l'Etat devra renoncer à l'acte ou changer ses ministres, changement souvent impossible; mieux encore, le droit de les préparer et, renversant les rôles, de demander, dans des conditions qui ne permettent guère un refus, le consentement du Président de la République aux actes, qui expriment la volonté ministérielle plutôt que la pensée présidentielle. La forme extérieure appartient au chef de l'Etat, et, au point de vue juridique, au point de vue moral même, c'est bien quelque chose; réellement, l'acte, règlement ou autre, est l'œuvre du ministre qui le contresigne après l'avoir préparé et parce qu'il l'a préparé[1].

Sous un régime autre que le parlementaire, les choses, très différentes du côté juridique et aussi dans les causes, ne vont guère différemment. Certes, le chef de l'Etat exerce plus librement sa volonté, et les ministres n'ont pas les moyens de le contraindre. Mais l'administration d'un grand Etat ne permet pas à un seul homme de tout faire, et la force

1. On s'explique ainsi la terminologie un peu bizarre (décrets ministériels) qui tend à passer en usage en France pour désigner les mesures dont la forme appartient au règlement présidentiel et le fond aux ministres. Quelques lois étrangères tiennent compte du même fait lorsqu'elles autorisent les ministres à prendre telle mesure par décret royal (par exemple, loi italienne du 23 décembre 1888, art. 138).

des choses fait que les ministres sont les véritables auteurs des règlements royaux ou présidentiels. Le plus souvent, ils en auront eu jusqu'à l'initiative, et, dans tous les cas, le travail essentiel aura été accompli par eux.

Si telle est l'action exercée par le ministre sur le chef de l'Etat, quelle ne sera pas son influence sur le préfet, son subordonné, qui lui doit l'obéissance hiérarchique? Le ministre ne peut sans doute se substituer au préfet sous prétexte de supériorité hiérarchique, car les attributions du préfet, et notamment son pouvoir réglementaire, sont déterminées par la loi. Il ne peut même pas réformer ou modifier, en invoquant son droit de contrôle, les arrêtés réglementaires de son subordonné. Mais voici ce qu'il peut faire et ce qu'il fait : examiner, spontanément ou sur recours, les règlements préfectoraux, et les annuler; — inviter le préfet à prendre des arrêtés sur telle matière, et lui donner des instructions à ce sujet; — lui envoyer un modèle d'arrêté avec l'ordre de l'adopter sans y rien changer. Ce dernier procédé est le plus efficace, et il donne au ministre toute la réalité du pouvoir réglementaire. Il est assez fréquemment employé, et tantôt il ne concerne qu'un seul département, tantôt il concerne plusieurs départements, tantôt tous les départements. Le règlement a, alors, la forme extérieure d'un arrêté préfectoral; le fond est l'œuvre du ministre.

248. Les ministres exercent cependant un pouvoir réglementaire qui n'est pas négligeable. Ce pouvoir est toujours spécial et limité, donc différent du pouvoir présidentiel. Le chef de l'Etat possède encore sous le nom de pouvoir réglementaire les restes du pouvoir législatif universel exercé avant 1789 par le roi, restreint et non supprimé par le régime moderne; attribution très large, confirmée par la tradition et qui n'a pas besoin d'une confirmation textuelle: en outre, il est chargé de surveiller et d'assurer l'exécution de toutes les lois, nouvelle face de son pouvoir réglementaire. Les ministres n'en sont pas là; ils n'ont jamais eu le pouvoir législatif, et, pour l'exécution des lois, ils sont juridiquement les simples collaborateurs du Président, dont le rôle efface le leur. Leur pouvoir réglementaire est donc

exceptionnel; il a besoin d'établir ses droits à l'existence, et les concessions, expresses ou tacites, qui le reconnaissent sont à interpréter strictement[1].

Lorsque le règlement s'adresse au citoyen, le ministre a besoin d'une autorisation formelle, donnée par une loi ou par un décret.

249. Les cas d'autorisation donnée par une loi, sont relativement rares. Cependant la législation moderne tend à les multiplier[2]. Tendance curieuse, due peut-être au rôle essentiel que jouent les ministres dans l'exercice du pouvoir présidentiel; tendance qui vaut d'être signalée, car elle ne va à rien moins qu'à émanciper les ministres et à réduire les attributions officielles du Président de la République[3].

En effet, l'investiture donnée au ministre interdit au chef de l'Etat[4] l'exercice du pouvoir réglementaire; là où la loi réclame un arrêté ministériel, un décret, qui pourtant porterait le contreseing du ministre intéressé, serait en contradiction avec la loi, serait entaché d'incompétence, devrait être annulé par le Conseil d'Etat. La supériorité hiérarchique

1. Le Conseil d'Etat juge, en général, que le ministre ne peut régler que les matières qui lui sont attribuées (11 mars 1898; *Recueil*, p. 224), et qu'une délégation formelle est nécessaire au moins quand la matière est attribuée par la loi au Président de la République (16 juin 1882; *Recueil*, p. 589; — 4 mars 1881; *Recueil*, p. 263). Voir cependant les arrêts cités, p. 11, note 1, et *Adde*, note 2, p. 1.

2. Loi du 21 juin 1898, art. 66, 69, 82; — lois des 1er avril 1898, art. 26; 25 juillet 1893, art. 15; 30 novembre 1892, art. 3; 27 décembre 1892, art. 20; 7 juillet 1900, art. 15. Voir aussi : lois des 15 juillet 1878, art. 2 et 8; 21 avril 1810, art. 58; et 9 mai 1866; — 22 juin 1854, art. 3; 25 juin 1856, art. 10. Pour les colonies, loi du 1er août 1895, art. 1. Certaines lois exigent que le ministre compétent statue après entente avec tel ou tels autres ministres (loi du 21 juin 1898, art. 69), ou sur leur avis (loi du 21 juin 1898, art. 66), ou sur leur avis et après entente avec eux (loi du 7 juillet 1900, art. 18).

Quelquefois (loi du 8 avril 1898; loi du 30 octobre 1886, art. 21) elles renvoient à la fin aux décrets et aux arrêtés ministériels.

3. Une tendance analogue se montre, plus ou moins forte, dans la plupart des pays étrangers. En Autriche-Hongrie, la loi ne compte que sur les règlements ministériels; le Code hongrois des contraventions (loi XL, 1879) s'occupe assez longuement des ordonnances ministérielles, et pas du tout des ordonnances royales; — en Angleterre, c'est aux règlements ministériels que la loi renvoie le plus souvent. Les cas de délégation aux ministres se trouvent aussi en Prusse (loi du 31 juillet 1895, art. 15), Espagne (loi du 2 septembre 1896, art. 6), Danemark (loi du 7 janvier 1898, art. 13), Pays-Bas (loi du 30 septembre 1893, art. 1).

4. Comp. Jellinek, p. 392.

du chef de l'Etat est sans force contre la volonté impérative du législateur.

Toutefois, la situation en cas d'investiture donnée au ministre par la loi ne ressemble pas à celle faite au Président de la République dans des cas analogues. Le chef de l'Etat, chargé de faire un règlement d'administration publique, reçoit délégation du pouvoir législatif, et on sait quels larges pouvoirs sont attachés à cette délégation. La loi n'en a jamais usé ainsi au profit des ministres; elle leur a reconnu le pouvoir réglementaire, les a invités à s'en servir, le leur a ordonné quelquefois; elle ne les a jamais substitués au pouvoir législatif. Elle pourrait le faire, puisqu'elle est omnipotente; mais, en le faisant, elle violerait une tradition centenaire, et elle méconnaîtrait le principe hiérarchique qui subordonne le ministre au chef de l'Etat et ne permet guère que la délégation législative franchisse un degré, le plus élevé en dignité.

Quelques lois prévoient des règlements faits par le *Gouvernement*[1]; en pratique ces règlements sont faits d'ordinaire par les ministres, à moins que le texte de la loi, par ailleurs, ne commande un décret[2].

Il y a des exemples d'arrêtés ministériels rendus spontanément pour assurer l'exécution d'une loi[3]. Ces faits sont difficiles à justifier juridiquement; fort intéressants comme indices de la tendance qui pousse les ministres à s'émanciper de l'autorité présidentielle, ils sont à considérer comme illégaux. Ni la Constitution ni les lois n'autorisent les ministres à publier les règlements destinés à compléter une loi; cette attribution appartient au Président de la République.

1. Loi du 21 juin 1898, art. 30, 33, 41, 42, 43, 55, 57, 60; loi du 11 janvier 18[illegible] — art. 3, *in fine;* lois des 25 juillet 1891, art. 11; 7 juillet 1881, art. 29; Code fo[illegible] 132, 142.

2. Ainsi : loi du 25 juillet 1891, art. 11 : « Le Gouvernement est autorisé à étendre, par décret rendu en la forme des règlements d'administration publique... » Voir aussi loi du 11 janvier 1892, art. 3, *in fine*.

3. Ainsi l'arrêté du 1er juillet 1901, publié en même temps que la loi du 1er juillet 1901 et pour l'exécution d'une de ses dispositions. Il vise l'article [illegible] de la loi, qui ne renvoie à aucun règlement, et fixe la procédure à suivre par une congrégation religieuse pour obtenir l'autorisation.

250. Beaucoup plus nombreux que les lois, des décrets ou ordonnances du chef de l'Etat[1] ont reconnu aux ministres le pouvoir réglementaire, soit par l'indication de points à régler[2], soit en chargeant tel ministre de l'exécution du décret[3], soit en le chargeant de toutes les mesures nécessaires à l'exécution[4] ou des mesures de détail[5]. Le procédé a besoin d'une justification, au moins pour certains cas.

Il est relativement aisé à légitimer lorsqu'il s'applique à des matières auxquelles pourvoit un règlement ordinaire du chef de l'Etat[6]. L'attribution à exercer est de celles qui constituent le domaine naturel et propre du Gouvernement, et aucune raison n'en prohibe la délégation à un subordonné hiérarchique. On dira, peut-être, que les compétences sont fixées par la loi et ne peuvent être modifiées sans elle; argument déjà réfuté, et qui a, du reste, ici l'inconvénient de trancher la question par la question. La compétence réglementaire n'est pas fixée par la loi; elle résulte plutôt de la tradition, et la loi ne la détermine que négativement en se réservant certains sujets.

Cette doctrine doit être admise sans difficulté dans le cas où le règlement délégant complète une loi, même sur son invitation, comme dans le cas où il existe spontané et seul sur un domaine où la loi n'a pas pénétré.

Elle est beaucoup plus difficile à établir quand il s'agit des règlements d'administration publique. Le chef de l'Etat reçoit alors une délégation qui semble bien être personnelle; la loi qui l'investit réclame un décret et certaines formes; elle ne sera pas obéie si le décret s'en remet à un arrêté ministériel. Ici, la compétence a été réglée par la loi, et en des termes tels qu'une sous-délégation serait inconciliable avec le texte de la loi. Le rapport hiérarchique entre le chef

1. On a prétendu à tort que les ministres ne pouvaient avoir le pouvoir réglementaire que par délégation du chef de l'Etat (*Journal de droit administratif*, 1882, p. 278).
2. Règlement d'administration publique du 1er février 1893, art. 29; décret du 30 avril 1895, art. 6.
3. Décret du 12 décembre 1899, art. 15.
4. Décret du 5 décembre 1899, art. 20.
5. Décrets des 18 juillet 1899, art. 10; 11 octobre 1899, art. 42.
6. Civ. rej., 12 juin 1888; S., 89, 1, 124.

de l'Etat et les ministres ne peut être allégué, puisque la loi a réclamé un décret. Il faut donc conclure qu'un règlement d'administration publique ne peut déléguer au ministre le pouvoir conféré par la loi au chef de l'Etat [1]. Ce n'est pas tout : une loi qui fait appel au pouvoir réglementaire du chef de l'Etat, même quand elle n'exige pas un règlement d'administration publique, doit être obéie strictement et elle ne peut être obéie que par un décret. La raison qui a été donnée pour les règlements d'administration publique est bonne pour tous les règlements.

Si la loi réclame un règlement pour toutes les mesures nécessaires à son exécution, la décision est absolue et générale. Si la loi le réclame seulement pour certains points, la solution ne vaut que pour ces points seulement ; et, pour le surplus, le droit de délégation devra être reconnu.

Quoi qu'il en soit, le chef de l'Etat ne saurait déléguer des droits qu'il n'a pas, par exemple celui de régler la compétence ou d'établir des peines [2].

Certains arrêts vont jusqu'à admettre en principe la validité de tout règlement ministériel fait pour l'exécution d'un règlement présidentiel [3], même quand ce dernier acte ne renvoie à aucun règlement complémentaire ou renvoie à un règlement spécial, sans indiquer quelle autorité est chargée de le faire, même quand le ministre n'est pas chargé de l'exécution, selon la clause de style.

La décision est fort intéressante, et, si elle est approuvée, elle placera le pouvoir ministériel à l'égard du pouvoir présidentiel dans une situation identique à celle où ce dernier se trouve relativement au pouvoir législatif. Actuellement, le ministre des Colonies fait spontanément de nombreux arrêtés pour l'exécution des décrets.

Par là, en même temps, elle se rattache à la tendance déjà signalée vers l'émancipation des ministres. Elle ne saurait

1. La pratique est contraire. Voir, par exemple, décret du 28 février 1899, ordonnance du 15 novembre 1846.

2. Crim. cass., 29 août 1851 ; S., 51, 1, 790.

3. C. d'Etat, 3 juin 1820 ; S., 21, 1, 152 ; — 5 juillet 1889 ; *Recueil*, p. 841 ; — 29 novembre 1889 ; *Recueil*, p. 1110.

être approuvée. Elle ne cadre pas avec l'esprit général de notre législation, qui laisse au règlement ministériel un caractère exceptionnel, tandis qu'il deviendrait normal et pourrait suivre tout règlement du chef de l'Etat, comme celui-ci peut suivre toute loi. Elle n'est pas justifiée par la nécessité, car le ministre qui a préparé le décret pouvait y insérer les dispositions dont il a fait un arrêté. On ne parlera pas du besoin de simplifier, d'alléger le décret; car l'arrêté complique, au contraire, en obligeant les intéressés à appliquer, donc à connaître et à étudier deux actes émanés d'autorités différentes. Dernière raison, l'intervention du règlement après la loi se conçoit assez bien, à cause des ressources particulières, de la compétence technique du pouvoir exécutif; celle du préfet après le chef de l'Etat, encore parce que le préfet est plus voisin de l'exécution pratique et de ses conditions locales; le chef de l'Etat et le ministre ont exactement les mêmes moyens et le même point de vue; les ministres ont préparé le décret; rien ne justifie un arrêté complémentaire.

La pratique incline évidemment vers la solution qui vient d'être critiquée. Si elle persévère, on devra en tenir compte, car, à tout prendre, elle ne trouve pas d'obstacle dans un texte impératif; et les raisons qui la condamnent sont de celles qui s'évanouissent quand l'ensemble des lois ou simplement la coutume se modifient.

La délégation du pouvoir réglementaire aux ministres est faite d'ordinaire à un seul ministre en même temps, au ministre dans le département duquel rentre la matière à réglementer. Quelquefois [1], le règlement doit être concerté entre deux [2] ou même plusieurs ministres [3].

La concession tacite résulte de l'autorité administrative reconnue aux ministres. Il suffit qu'une matière ait été classée dans les attributions de tel ministre pour que celui-ci ait, à ce sujet, le pouvoir réglementaire, sauf les matières déjà

1. Le cas se présente aussi hors de France (Voir, pour l'Autriche, lois des 11 janvier 1897, art. 43 et 123; 30 août 1891, art. 6; — pour la Hongrie, lois XIV de 1891, art. 35; XXIII de 1898, art. 83; IV de 1898, art. 4; XX de 1897, art. 24).
2. Par exemple, décrets des 14 janvier 1896, art. 26 et 28; 18 juillet 1897, art. 17.
3. Par exemple, décret du 7 janvier 1899, art. 12.

réglées par les lois, ordonnances ou décrets, ou que ces actes réservent au pouvoir législatif ou au chef de l'Etat[1]. Ainsi il n'est pas douteux que les ministres puissent faire des règlements d'organisation pour le service public qu'ils dirigent, en vertu de leur autorité propre, et sans s'appuyer sur une délégation formelle. Ces règlements ont été les premiers actes réglementaires faits par les ministres, et ils ont de bonne heure eu une très grande importance et quelquefois une étendue immense[2]. Souvent ils portent le nom d'instructions générales, instructions, notes de service.

Un cas un peu particulier est celui des décrets-lois ; malgré leur force législative, il est naturel qu'ils soient complétés par des règlements ministériels et qu'ils les réclament. La jurisprudence a reconnu la validité des règlements ministériels ainsi faits[3].

250 *bis*. II. La classification des règlements ministériels est assez simple. Les uns sont faits en vertu d'une invitation contenue dans une loi ou un décret; les autres sont pris spontanément pour assurer l'exécution d'un décret. Parmi eux, il n'y a ni règlement d'administration publique, ni règlement relatif à une matière non légiférée.

251. III. La compétence réglementaire de chaque ministre est facile à déterminer.

Chaque ministre règle naturellement l'organisation de son département et des services publics qui en dépendent. D'autre part, les textes qui renvoient à un règlement ministériel désignent le ministre compétent, les ministres compétents s'il y a lieu. A défaut d'indications précises, la nature des matières détermine sans difficulté la compétence. Si la matière intéresse plusieurs services séparés, les différents ministres intéressés collaborent au règlement et le signent[4]. A cet égard, les actes qui créent ou suppriment

1. Macarel, *Cours de droit administratif*, t. I, p. 148 et s.

2. M. Aucoc (*Conférences*, t. I, p. 222) cite une instruction générale pour les receveurs des finances, datée du 10 juin 1859, qui compte plus de 2.000 articles.

3. Bordeaux, 18 avril 1836; S., 36, 2, 420; — Aix, juillet 1836; S., 37, 2, 80; — Grenoble, 6 juillet 1833; S., 33, 2, 628.

4. Le cas n'est pas rare. Voir, par exemple, arrêté du 8 avril 1895, signé par les ministres de l'Intérieur, des Travaux publics et de la Guerre.

un ministère, qui détachent un service d'un ministère pour le rattacher à un autre, produisent des effets importants.

IV. Les limites assignées au pouvoir ministériel sont prévues. Ce sont celles qui limitent l'action du règlement présidentiel, augmentées de celles qui résultent de l'existence des décrets ; elles résultent de la hiérarchie générale qui subordonne l'ensemble du pouvoir exécutif au pouvoir législatif, et de la hiérarchie spéciale qui, dans le pouvoir exécutif, subordonne les ministres au Président de la République. Il suffit de noter les points principaux.

Le règlement ministériel ne peut contredire la loi constitutionnelle, les traités[1], les lois ordinaires[2]; contenir des décisions qui appartiennent au législateur[3], comme créer un impôt[4], créer une chambre dans une Cour d'appel[5], déroger aux règles de compétence[6]. De même, il ne peut déroger aux décrets[7], ni exercer une attribution qui appartient au chef de l'Etat[8], au préfet[9].

Mais le ministre peut recevoir de la loi[10] ou du décret l'autorisation de les modifier, d'étendre ou de restreindre leur portée, etc.[11].

V. La rédaction des règlements ministériels est en principe affranchie de règles[12]. La coutume est, sauf un point

1. Comp. Civ. cass., 1er août 1893; S., 95, 1, 41.
2. Nîmes, 24 mars 1830; S., 30, 2, 378; — C. d'Etat, 5 mars 1880; *Recueil*, p. 259.
3. C. d'Etat, 4 mars 1881; *Recueil*, p. 263.
4. C. d'Etat, 23 août 1843; *Recueil*, p. 470.
5. Req. rej., 4 mars 1889; S., 89, 1, 163.
6. Paris, 11 juin 1877; S., 77, 2, 313.
7. C. d'Etat, 31 décembre 1828; *Recueil*, t. IV, p. 328; — 14 mai 1880; *Recueil*, p. 463.
8. C. d'Etat, 14 décembre 1888; *Recueil*, p. 965.
9. C. d'Etat, 31 janvier 1890; *Recueil*, p. 87.
10. Voir, par exemple, loi du 25 juin 1856, art. 10. Comp. C. d'Etat, 23 mars 1832; S., 33, 2, 220.
11. Cette autorisation est donnée par beaucoup de lois anglaises (Voir, par exemple, 60-61 Vict., c. 37, a. 8; 58-59 Vict., c. 37, a. 1, 16, 29, 31, 41); elles permettent souvent aux ministres d'avancer ou de retarder l'entrée en vigueur totale ou partielle (52-53 Vict., c. 50, a. 110). Il en est de même en Autriche (loi du 11 janvier 1897, art. 123), en Hongrie (loi I de 1898, art. 3; loi XXXIII de 1897, art. 37).
12. En Belgique, les circulaires et arrêtés insérés au *Moniteur* doivent être rédigés en français et en flamand (loi du 18 avril 1898, art. 9).

important, semblable à celle qui a été décrite pour les règlements présidentiels[1].

Les actes des ministres visent, sans les transcrire d'ordinaire, les lois et décrets en vertu desquels ils sont faits. Ils sont rarement motivés[2]. Ils sont divisés en articles, lesquels sont au besoin groupés en chapitres, titres, etc. Ils sont datés et signés.

252. La rédaction d'un règlement ministériel est généralement préparée dans les bureaux du ministère. Elle pourrait être demandée à la section compétente du Conseil d'Etat, ou à un corps ou fonctionnaire appartenant ou rattaché au ministère. Le ministre n'est jamais tenu de consulter le Conseil d'Etat, parce que cette assemblée est créée pour conseiller le chef de l'Etat seulement ; raison un peu trop formaliste pour être solide et durable, mais qui produit encore son plein effet. En revanche, chaque ministre est obligé par différents textes de consulter l'un ou plusieurs des corps consultatifs qui, sous des noms variés, sont institués auprès de son département. Ces corps sont, dans ces dernières années, devenus très nombreux et leur intervention dans l'administration, soit pour les actes réglementaires, soit pour les actes individuels, a été rendue plus fréquente. Leur rôle est en grande partie tracé par l'acte qui les crée, et leur collaboration est obligatoire pour le ministre dans les cas prévus par cet acte, sans qu'on ait à distinguer si cet acte est une loi ou un décret ; le décret est, en effet, obligatoire pour le ministre comme la loi même. En outre, l'institution une fois créée est utilisée par un grand nombre d'actes ultérieurs, lois ou décrets, qui la font intervenir dans les décisions des ministres. La sanction de ces règles serait, le cas échéant, l'annulation par le Conseil d'Etat du règlement ministériel fait sans les colla-

1. Il arrive encore quelquefois que le Président de la République approuve et signe un arrêté ministériel. C'est une mauvaise façon de faire un décret.

2. Voir cependant l'arrêté du 1er juillet 1901.

3. Voir, par exemple : Conseil supérieur de l'Instruction publique, loi du 30 novembre 1892, art. 3. — D'autres consultations sont encore demandées : celle du Conseil des directeurs du ministère des Finances (décret du 15 juillet 1899, art. 10) ; du Conseil d'administration de l'Ecole coloniale (décret du 3 avril 1898, art. 18 et 22).

borations exigées par les lois ou règlements[1]. Si l'exigence se trouvait seulement dans un arrêté ministériel, sa portée et sa sanction devraient être réglées par les principes qui ont servi à trancher une question analogue, celle qui concerne la collaboration du Conseil d'Etat rendue obligatoire pour le chef de l'Etat par un simple décret; à un degré inférieur de l'échelle administrative, la question est identique; la solution ne peut être différente.

De même que les décrets rendus avec l'avis nécessaire du Conseil d'Etat mentionnent la consultation, de même les arrêtés ministériels doivent affirmer que les collaborations obligatoires ont été prises. La portée de cette mention et la sanction de son omission sont celles qui ont été indiquées, à propos des décrets, pour les mentions analogues.

Le ministre, au moment de faire un règlement, a la faculté de prendre tous les renseignements qu'il juge utiles, donc de consulter tous les corps qu'il estime capables de l'éclairer. Il pourra s'adresser au Conseil d'Etat, sinon à l'assemblée générale, qui est peut-être une institution dont l'emploi est réservé au chef de l'Etat, du moins la section compétente ou même les sections compétentes, isolées ou réunies, selon la matière à réglementer; — aux différents conseils et comités dont il a été question; — aux corps subordonnés à son département ou à un autre; — aux institutions indépendantes. Le fait est fréquent, et, d'ordinaire, les consultations prises sont citées dans le préambule de l'arrêté.

Que la consultation soit nécessaire ou facultative, qu'elle vienne du Conseil d'Etat, d'une institution subordonnée ou indépendante, le ministre est libre en principe, et sauf un texte contraire[2], de suivre ou d'écarter l'avis qu'il a reçu[3].

1. Le Conseil d'Etat a jugé cependant que l'annulation devait être prononcée si la formalité était omise pour un arrêté qui se bornait à étendre (aux dynamites de provenance étrangère) les règles précédemment posées (pour les dynamites françaises) par un arrêté régulier (C. d'Etat, 20 décembre 1895; *Recueil*, p. 847).

2. Voir, par exemple, loi du 15 juillet 1878, art. 1.

3. Le ministre des Travaux publics n'est pas tenu de se conformer aux propositions des Compagnies de chemins de fer, ni de demander leur consentement; il suffit qu'elles aient été entendues (C. d'Etat, 22 juin 1894; *Recueil*, p. 427).

Les cas où le règlement ministériel doit être fait dans un délai[1], ceux où il doit être renouvelé périodiquement[2] sont régis par les règles posées pour les décrets relativement aux cas semblables.

253. VI. Le règlement ministériel, comme tout règlement, n'acquiert force obligatoire qu'après avoir reçu une suffisante publicité[3].

Le décret du 5 novembre 1870[4] ne concerne pas les arrêtés des ministres, et aucun texte ne s'occupe de leur publication. Il en résulte que l'insertion au *Journal officiel* ou au *Bulletin des lois* n'est pas nécessaire et peut être remplacée par un autre mode[5]; que l'insertion en ces recueils ne crée pas une présomption légale de notoriété[6]. En définitive, le juge sollicité d'appliquer l'arrêté appréciera selon les circonstances et décidera si la publicité a été assez complète pour exclure l'exception d'ignorance.

Quelques textes[7] exigent l'insertion au *Journal officiel*, au *Bulletin des lois*, au *Bulletin officiel* du ministère. Elle est alors obligatoire ; mais la double présomption qui résulte du décret du 5 novembre 1870 reste inapplicable.

En pratique, l'arrêté ministériel est souvent inséré au *Journal officiel*. Il est reproduit dans les *Bulletins* des ministères, recueils de renseignements pour les fonctionnaires de chaque département, trop ignorés du public pour donner une publicité suffisante[8]. Il est aussi, et c'est le mode le plus efficace, affiché par les soins des préfets et des maires ; l'affichage ne saurait être tenu ni pour néces-

1. Voir, par exemple, loi du 1er avril 1898, art. 36.
2. Comp., sur les arrêtés homologuant des tarifs de chemins de fer, Civ. rej. 16 août 1864; S., 64, 1, 491.
3. Ce point est traité complètement dans le Code pénal hongrois des contraventions (loi XL de 1879, art. 9). On trouve aussi quelques lois spéciales en Angleterre (60-61 Vict., c. 38, a. 78), en Autriche (loi du 30 août 1891, art. 1).
4. Voir *supra*, chap. VII.
5. Crim. cass., 1er décembre 1893; S., 94, 1, 59.
6. Certains arrêts estiment qu'un arrêté qui ordonne sa publication doit être présumé publié, sauf la preuve contraire (Crim. cass., 25 juin 1880; D., 81, 1, 399).
7. Décrets des 16 juillet 1897, art. 11; 12 juillet 1892, art. 11; 16 mars 1895, art. 1; etc.
8. Voir, pour le *Bulletin mensuel des Postes et Télégraphes*, Rouen, 16 février 1895; S., 96, 2, 49.

saire ni pour suffisant au point de vue de la publicité. On en dira autant de l'insertion au *Bulletin administratif de la Préfecture*[1].

Une fois acquise, la force exécutoire est comparable à celle de la loi et du décret[2]. Elle lie jusqu'au ministre lui-même[3], qui peut réformer ou abroger son arrêté, mais non refuser de l'appliquer. L'arrêté ministériel n'engage pas en principe la responsabilité de l'Etat, l'action à cet égard échappe aux tribunaux judiciaires[4]. Les tribunaux vérifient sa légalité[5]. Il n'a pas d'effet rétroactif[6].

254. VII. L'interprétation appartient en principe au ministre compétent pour faire le règlement, à celui qui est en fonctions au jour où l'interprétation est nécessaire[7].

Pour les raisons connues, les tribunaux de tout ordre interprètent les arrêtés ministériels dans la mesure nécessaire à leur application[8]. Leur interprétation doit être stricte et littérale[9].

255. VIII. Les recours offrent quelques particularités[10]. Le

1. *Contra :* Crim. cass., 13 août 1857; S., 57, 1, 800.
2. Crim. cass., 16 juillet 1872; S., 72, 1, 301.
3. Comp. C. d'Etat, 16 janvier 1885; *Recueil*, p. 63.
4. C. d'Etat, 21 avril 1853; *Recueil*, p. 485.
5. Comp. Civ. rej., 21 mars 1899; S., 1900, 1, 141; — C. d'Etat, 2 janvier 1857; *Recueil*, p. 11. — Ce pouvoir leur est reconnu par le Code pénal hongrois des contraventions, art. 10.
6. Comp. C. d'Etat, 4 mars 1881; *Recueil*, p. 246. — La loi prend quelquefois la peine de le rappeler (loi du 7 juillet 1900, art. 15).
7. Comp. Crim. cass., 2 mai 1873; S., 73, 1, 342. Il est remarquable que le Conseil d'Etat donne l'interprétation quand les tribunaux judiciaires la réclament (C. d'Etat, 16 décembre 1881; *Recueil*, p. 975).
8. Civ. rej., 12 juin 1888; S., 91, 1, 124; — Civ. cass., 31 décembre 1866; S., 67, 1, 34.
9. Crim. rej., 10 janvier 1889; S., 89, 1, 285; — Montpellier, 27 mars 1890; S., 90, 2, 116.
10. En Angleterre, le contrôle parlementaire est organisé, d'ailleurs, de diverses façons. Ordinairement, la loi qui accorde au ministre (ou à une autre autorité) le pouvoir réglementaire, exige que le règlement soit communiqué au Parlement et qu'il y reste un certain temps; trente, quarante jours sont les délais les plus usités. Telle loi décide que le règlement est caduc si, dans le délai, une seule Chambre en demande le retrait à la couronne (61-62 Vict., c. 41, a. 42); telle autre permet à une Chambre de demander des modifications sur lesquelles le Cabinet statue (61-62 Vict., c. 37, 6e partie); telle autre, de demander au roi en Conseil l'annulation du règlement (54-55 Vict., c. 8, sect III); etc. Un cas très compliqué est donné par l'act 52-53 Vict., c. 55, a. 14 et 21. — Un système analogue, moins précis, est admis en Allemagne et en Hongrie, et fonctionne moins fréquemment.

recours hiérarchique est théoriquement possible à l'égard des règlements ministériels, puisque le Président de la République est, en théorie, le supérieur hiérarchique des ministres. En pratique, le recours hiérarchique n'est guère concevable, à cause du régime parlementaire, de l'effacement qu'il impose au chef de l'État, du rôle considérable qu'il donne aux ministres responsables. Dès qu'un ministre a, sous sa responsabilité, fait un règlement, le chef de l'État, auquel la collaboration et le contreseing du ministre sont en tout cas indispensables, manque des moyens nécessaires à l'exercice du contrôle hiérarchique. Changerait-il son ministre, uniquement pour un règlement intempestif, mauvais ou même franchement dangereux? Cela est improbable, cela ne s'est jamais vu; cela pourrait mettre le Président dans un grand embarras, car il a besoin d'un autre ministre qui consente à contresigner son acte de contrôle et à en endosser la responsabilité, et la situation parlementaire ne le lui permet peut-être pas, et la dissolution est l'aboutissement naturel de toute cette procédure dont l'usage est improbable. Cela même est à la fois inefficace et inutile : inefficace, puisque, en somme, le ministre est parti au lieu de se soumettre; inutile, puisqu'il suffit que le ministre, s'il se rend à la justesse des critiques émises par le Président, rapporte ou amende son règlement. Et, en effet, le chef de l'État n'usera pas de ses droits hiérarchiques; au plus il adressera des observations, des critiques, et invitera le ministre à en tenir compte; et alors ou le ministre lui donne satisfaction sous forme d'un nouveau règlement, ou il résiste, et le Président n'ira pas plus loin.

Penserait-on au règlement fait par un ministre déjà tombé? Mais, ici encore, l'emploi des ressources hiérarchiques est inutile si le nouveau ministre consent à défaire l'œuvre de son prédécesseur, inefficace s'il refuse.

Les choses se passeraient autrement dans un régime qui ne serait pas le régime parlementaire. Le chef de l'État, n'ayant pas à compter avec la responsabilité ministérielle, avec le vote des Chambres, et, d'autre part, ayant souvent ignoré les actes même réglementaires des ministres, a les

occasions et les moyens d'exercer un contrôle, et on conçoit l'utilité du recours hiérarchique.

A supposer que le recours hiérarchique fût formé, les pouvoirs du chef de l'État seraient faciles à déterminer. Ou bien le ministre a reçu ses droits de la loi, et alors le Président annule en tout ou en partie les règlements ministériels, et il ne peut pas les modifier, les amender, les réformer, parce qu'en le faisant il empiéterait sur la compétence légalement reconnue au ministre; son acte devrait être annulé par le Conseil d'État. Ou bien le ministre a été investi par le Président; celui-ci peut, non seulement annuler en tout ou en partie, mais aussi réformer, puisque l'objection de compétence ne lui est pas opposable. Au surplus, le recours hiérarchique sera plus utilement étudié à l'occasion des règlements préfectoraux, et c'est alors que seront posées les règles essentielles dont l'application aux règlements ministériels serait aisée si le cas se présentait malgré le régime parlementaire ou si ce régime disparaissait.

Le recours en annulation[1] appliqué aux règlements ministériels ne mérite guère qu'une observation : la catégorie correspondant aux règlements d'administration publique manque, et, sans conteste, le recours ne sera jamais irrecevable à raison de la nature de l'acte.

Pour le surplus, le droit commun s'applique, et il suffit de noter les arrêts qui le consacrent.

Le refus du ministre d'exercer son pouvoir réglementaire n'est pas susceptible du recours[2]; la qualité pour attaquer a été reconnue à une Compagnie de chemin de fer, pour un arrêté relatif au transport de la dynamite[3] refusée à un can-

1. La jurisprudence primitive écartait tout recours contentieux (C. d'Etat, 3 juin 1820; *Recueil*, t. II, p. 695; — 18 juin 1823; *Recueil*, t. III, p. 275; — 4 mai 1826; *Recueil*, t. IV, p. 41; — 23 août 1836; *Recueil*, t. VI, p. 413; — 23 décembre 1842; *Recueil*, p. 547; — 9 décembre 1845; *Recueil*, p. 533; — 17 janvier 1846; *Recueil*, p. 48; — 9 février 1850; *Recueil*, p. 144; — 4 janvier 1851; *Recueil*, p. 8; — 30 juin 1853; *Recueil*, p. 660. — Voir cependant 18 juin 1848; — 8 février 1854; *Recueil*, p. 101). — Comp. de Cormenin, *Questions de droit administratif*, t. I, p. 66 et s.

2. C. d'Etat, 24 décembre 1897; *Recueil*, p. 839; — 30 janvier 1891; *Recueil*, p. 60; — 16 juillet 1886; *Recueil*, p. 615. — Une décision décrivant un uniforme militaire n'est pas susceptible du recours en annulation (C. d'Etat, 13 novembre 1885; *Recueil*, p. 829).

3. C. d'Etat, 20 décembre 1895; *Recueil*, p. 847.

didat à l'examen du volontariat, contre un arrêté réglant illégalement cet examen[1]. La jurisprudence est mal dégagée encore de la théorie des recours parallèles. Elle exclut le recours en annulation quand l'arrêté a lui-même réservé les réclamations devant l'autorité compétente[2], quand l'intéressé a une action[3] à faire valoir devant les tribunaux et même une simple exception[4]. Le recours formé, l'annonce du recours n'oblige pas les tribunaux judiciaires à surseoir sur la question de légalité[5].

256. IX. Les effets et sanctions des règlements ministériels sont régis par les principes posés à propos des décrets. En voici les applications principales.

Des peines garantissent l'obéissance à ces arrêtés, à ceux du moins qui concernent la police[6]. Ce sont, en principe, celles de l'article 471-15°, du Code pénal[7], dont l'application est difficile à refuser. Ce sont parfois celles qui indiquent des lois spéciales ; de ceci, le cas le plus important est celui des chemins de fer[8]. Le droit commun gouverne ces sanctions pénales[9].

En matière civile[10], l'arrêté ministériel crée une règle obligatoire, dont l'observation exclut toute pensée de faute et de responsabilité[11], dont la violation engage la responsabilité

1. C. d'Etat, 11 novembre 1887; *Recueil*, p. 696.
2. C. d'Etat, 31 juillet 1896; *Recueil*, p. 621; — 1er décembre 1882; *Recueil*, p. 978.
3. C. d'Etat, 31 juillet 1896; *Recueil*, p. 261; — 16 janvier 1885; *Recueil*, p. 63.
4. C. d'Etat, 11 mars 1898; *Recueil*, p. 224; — 29 juillet 1887; *Recueil*, p. 61[illegible] — 5 décembre 1879; *Recueil*, p. 788; — 5 avril 1878; *Recueil*, p. 362; — 2[illegible] janvier et 7 août 1875; *Recueil*, p. 80 et 803; — 10 décembre 1897; S., 99, 3, 9[illegible].
5. Civ. rej., 4 mars 1899; S., 1900, 1, 141.
6. Alger, 28 juillet 1860; S., 61, 2, 61.
7. Les ordonnances ministérielles sont plus sévèrement sanctionnées par les lois étrangères. Selon le Code pénal hongrois des contraventions, le maximum est 15 jours de prison et 100 florins. En Angleterre, l'act 58-59 Vict. c. 37, a. 2, indique 40 shillings par jour tant que dure la contravention; l'act 57-58 Vict., c. 42, a. 10, 3 livres pour la première infraction, 30 livres pour la deuxième, 100 livres et 6 jours de prison ensuite, etc.
8. Voir aussi loi du 15 juillet 1878, art. 12; etc.
9. Ainsi nulle excuse autre que celles admises par le texte n'est admise (C. d'Etat, 8 juin 1894; *Recueil*, p. 379).
10. Ici encore le cas le plus important est celui des chemins de fer.
11. Civ. cass., 7 et 8 mai 1889; S., 90, 1, 78.

pécuniaire du délinquant[1], pourvu qu'elle soit la cause effective du dommage[2]; une règle dont la méconnaissance par le juge entraîne la cassation du jugement[3]; une règle qui, si elle touche à l'ordre public et à l'administration, est nécessairement sous-entendue dans les contrats[4]. Cependant, il n'est pas considéré comme un fait du prince[5].

Les sanctions administratives (ainsi les nullités[6]), disciplinaires, matérielles n'appellent aucune observation.

257. X. L'abrogation d'un règlement ministériel est l'œuvre, selon les circonstances :

Du ministre lui-même, ou de son successeur; l'arrêté d'abrogation, pour ses conditions de validité et ses effets, doit être rapproché du décret qui abroge un autre décret; aussi devra-t-on se reporter à ce qui a été dit sur ce dernier point;

Du chef de l'Etat; abrogation expresse, par exemple à la fin d'un règlement présidentiel, abrogation tacite résultant de l'exercice, par le Président, du pouvoir réglementaire sur la même matière. Cependant, le chef de l'Etat ne peut, on l'a vu, empiéter sur la compétence légale des autorités qui lui sont subordonnées, et, par conséquent, il ne peut pas abroger le règlement que le ministre a fait en vertu d'une loi; en sorte que son pouvoir d'abrogation se limite aux matières qu'il a lui-même concédées aux ministres et aux règlements spontanés des ministres;

De la loi enfin; abrogation expresse ou tacite[7]. Le cas est tout à fait semblable à un autre cas précédemment étudié, celui où la loi abroge un décret réglementaire; et il n'appelle que des observations déjà présentées, inutiles à répéter.

1. Req. rej., 17 janvier 1894; S., 98, 1, 188. — Un arrêt remarquable rend une Compagnie de chemins de fer responsable des blessures reçues par un agent pendant qu'il s'efforçait d'empêcher un accident en employant des moyens interdits par les règlements (Lyon, 5 avril 1856; S., 57, 2, 297).
2. Civ. rej., 21 février 1898; S., 98, 1, 525.
3. Civ. cass., 29 novembre 1881; S., 82, 1, 132; — 14 juin 1876; S., 77, 1, 31.
4. Voir, pour l'arrêté qui accorde à l'Administration des Beaux-Arts la faculté de réclamer un lauréat du Conservatoire au profit d'un théâtre subventionné. Paris, 30 mai 1888; S., 88, 2, 173.
5. Paris, 24 avril 1887; S., 89, 2, 51.
6. C. d'Etat, 29 décembre 1893; *Recueil*, p. 881.
7. L'abrogation tacite résulte notamment de la formule, souvent employée, par laquelle la loi abroge les lois, décrets et règlements contraires à ses dispositions (lois des 12 juin 1893, art. 15; 27 décembre 1892, art. 16).

L'abrogation par décret ou loi sera d'ordinaire accompagnée de dispositions destinées à remplacer le règlement ministériel, même quand elles le transcrivent. Le cas est connu aussi et ne mérite pas de remarque particulière. Il en est de même du cas plus rare et plus invraisemblable où l'abrogation est pure et simple et ne substitue rien au règlement abrogé.

Quant aux autres circonstances qui peuvent ôter à un règlement sa force obligatoire, elles ont été étudiées à propos des règlements présidentiels et produiraient des effets identiques sur un règlement ministériel.

258. XI. On a soin, d'ordinaire, de distinguer des règlements ministériels les circulaires ou instructions; celles-ci, à la différence de ceux-là, n'auraient aucune force[1]. Cette notion n'est pas tout à fait exacte, si l'instruction ou circulaire règle le fonctionnement d'un service public, et si les règles administratives sont des règlements[2]. L'instruction ministérielle est obligatoire pour toutes les personnes placées sous l'autorité du ministre, agents administratifs[3] ou même individus à l'égard desquels le ministre exerce un pouvoir disciplinaire, ainsi les officiers ministériels[4]. Elle est obligatoire à ce point que sa violation expose aux sanctions disciplinaires[5] et entraîne l'annulation des actes administratifs qui la méconnaissent[6].

Au-delà de ce cercle, elle est sans force[7], à tel point qu'elle n'est pas susceptible de recours en annulation[8]. Les particuliers ne sont pas tenus de s'y conformer[9], les tribu-

1. Comp. Vivien, *Etudes administratives*, t. I, p. 326; — Aubry et Rau, § 5, t. I, p. 16; — Trolley, t. I, p. 39; — Foucart, t. I, p. 112, n° 104; — Toullier, t. I, n° 56, p. 34; — Baudry-Lacantinerie et Houques-Fourcade, *des Personnes*, n° 88, t. I, p. 68; — Dejamme, n° 3, *Revue générale d'administration*, 1892, t. III, p. 259. — Voir aussi : avis du Conseil d'Etat, 12-25 thermidor an XII.
2. Comp. Cammeo, cap. I, § 78.
3. C. d'Etat, 29 juillet 1898; S., 99, 3, 49.
4. Douai, 15 juin 1835; S., 36, 2, 42. — Cependant Req. rej., 11 janvier 1819, S., 19, 2, 163.
5. Ch. r. disc., 15 juin 1882; S., 82, 1, 419.
6. C. d'Etat, 1er mars 1889; *Recueil*, p. 282. — *Contra :* 19 mars 1868; *Recueil*, p. 325; — Crim. rej., 18 novembre 1850; S., 50, 1, 785.
7. C. d'Etat, 19 mars 1897; D., 98, 3, 84.
8. C. d'Etat, 8 juillet 1898; S., 1900, 3, 93.
9. Aix, 8 juin 1870; D., 72, 1, 13 (sous Req. rej., 17 janvier 1872).

naux de l'appliquer[1]. Elle n'est pas sanctionnée par des peines[2], ni par la cassation ou la nullité[3]. Elle n'est pas obligatoire pour les personnes qui sont sous la surveillance[4], et non sous l'autorité, du ministre.

Il est à peine nécessaire d'ajouter qu'en aucun cas la circulaire ou instruction ne saurait : contredire une loi[5], ajouter aux exigences légales[6], contenir une décision qui dépasse les pouvoirs du ministre, comme une amnistie[7], interpréter une loi[8] ou un décret[9], empiéter sur la compétence du préfet[10], suppléer un règlement d'administration publique[11].

Les ministres écrivent un grand nombre de lettres qui offrent un intérêt administratif. Elles n'ont aucun caractère officiel, aucun effet[12], ne sont susceptibles d'aucun recours[13].

259. Dans chaque département ministériel, le pouvoir de commander, le pouvoir réglementaire appartient au ministre seul en principe. Il n'est en général reconnu ni aux sous-secrétaires d'Etat[14], dont le rôle ressemble par certains côtés à celui des ministres, ni aux hauts fonctionnaires[15], directeurs généraux[16], directeurs[17], secrétaires généraux, chefs

1. Req. rej., 11 janvier 1816 ; S., 16, 1, 566 ; — 4 janvier 1865 ; S., 65, 1, 179.
2. Crim. rej., 2 mai 1873 ; S., 73, 1, 342.
3. C. d'Etat, 30 juin 1853 ; S., 54, 2, 278 ; — C. d'Etat, 19 mars 1868 ; S., 69, 2, 92. — Cependant C. d'Etat, 15 juin 1864 ; S., 64, 2, 150 ; — 28 juillet 1867 ; S., 68, 2, 238.
4. Crim. cass., 2 mai 1873 ; S., 73, 1, 342.
5. C. d'Etat, 23 juillet 1880 ; *Recueil*, p. 675 ; — Comp. 13 août 1883 ; *Recueil*, p. 682. — Voir loi du 28 avril 1816, art. 247.
6. Crim. cass., 30 juin 1882 ; S., 83, 1, 144.
7. Crim. cass., 28 juillet 1814 ; S., 14, 1, 240 ; — 14 avril 1815 ; S., 15, 1, 227.
8. Trib. Clermont-Ferrand, 13 mars 1895 ; D., 96, 2, 357.
9. Amiens, 31 décembre 1824 ; S., 25, 2, 190.
10. Crim. cass., 31 mars 1877 ; S., 77, 1, 282.
11. Crim. rej., 24 avril 1847 ; S., 47, 1, 618.
12. Ainsi une lettre exprimant un avis sur l'application d'un tarif de chemin de fer vaut pas approbation de ce tarif (Civ. rej., 23 août 1882 ; S., 83, 1, 179).
13. C. d'Etat, 12 août 1829 ; *Recueil*, t. IV, p. 515 ; — 24 avril 1896 ; *Recueil*, p. 338.
14. On conviendra cependant que le Sous-Secrétaire d'Etat peut recevoir une délégation par le décret qui l'institue ou définit ses attributions (C. d'Etat, 2 décembre 1892 ; *Recueil*, p. 836 ; — 4 juin 1897 ; S., 99, 3, 64 ; — 4 août 1893 ; *Recueil*, p. 643).
15. Ils sont souvent chargés, par les arrêtés ministériels, des mesures d'exécution. Ils reçoivent ainsi une délégation du pouvoir réglementaire, toujours limitée aux matières d'organisation. Sur les mêmes matières, il est difficile de leur refuser un pouvoir spontané.
16. Req. rej., 8 juin 1863 ; S., 63, 1, 431.
17. Ils signent quelquefois des instructions au nom du ministre.

d'état-major général, qui exercent effectivement l'autorité administrative sans la posséder officiellement. La signature du ministre est en principe nécessaire[1] sauf les textes formels qui ne sont pas inconnus de la pratique[2].

1. Quelquefois, l'approbation du ministre est requise par un texte (décret du 7 fructidor an XII, art. 79). De même, le ministre approuvait les actes du Conseil supérieur de l'Instruction publique, dont l'application a donné lieu à une petite jurisprudence (Crim. rej., 7 février 1846 ; S., 46, 1, 305 ; — Besançon, 2 juin 1846 ; S., 47, 2, 541).

2. Par exemple, pour le chef d'état-major général de la marine, décret du 30 mai 1896, art. 11.

CHAPITRE XIV

LE RÈGLEMENT DANS L'ÉTAT

IV. — Les préfets

260. I. Le pouvoir réglementaire du préfet offre une particularité intéressante : il se rattache aux deux qualités que le préfet réunit en sa personne. Agent de l'Etat et agent du département[1], le préfet exerce le pouvoir réglementaire au nom de deux personnes administratives.

Comme agent de l'Etat, son pouvoir réglementaire est bien connu[2] et très étendu[3]. Le préfet est le délégué général du Président de la République, le délégué de chaque ministre ; il est chargé de l'administration dans le département[4]. Cette qualité lui permet de faire, pour son département, des règlements relatifs aux matières administratives; le pouvoir réglementaire est un moyen dont l'Administration ne peut se passer et dont le préfet peut légitimement revendiquer l'emploi.

La délégation générale dont il est investi au point de vue administratif donne à ses attributions une nature semblable

1. Loi du 10 août 1871, art. 3 : « Le préfet est le représentant du pouvoir exécutif dans le département. Il est, en outre, chargé de l'instruction préalable des affaires qui intéressent le département, ainsi que de l'exécution des décisions du Conseil général et de la Commission départementale, conformément aux dispositions de la présente loi. »

2. En plusieurs pays (Espagne, Portugal), le fonctionnaire qui équivaut à notre préfet à un pouvoir réglementaire analogue. Il en est autrement en plusieurs pays, la Belgique notamment. En Angleterre, le droit de faire des règlements (*byelaws*) appartient en général aux corps administratifs locaux.

3. Son origine moderne est dans la loi du 22 décembre 1789, sect. III, art. 2.

4. Loi du 8 pluviôse an VIII, art. 3.

à la nature des attributions exercées par le chef de l'Etat. En conséquence, il n'est valablement exercé que dans un but d'utilité générale[1].

Toutefois, des différences considérables doivent être notées. Ce n'est pas seulement que le préfet n'a compétence que pour un territoire limité, pour un seul département; qu'il est le subordonné des ministres et du chef de l'Etat. Sa délégation est caractérisée en ce qu'elle est organisée et déclarée par la loi. Il en résulte notamment deux choses : d'abord, le chef de l'Etat et les ministres ne sont pas autorisés en principe à révoquer ou à limiter cette délégation; ils sont légalement incompétents pour les mesures administratives qui concernent un seul département, puisque, dans ce département le préfet est *chargé de l'administration*[2]; — en second lieu, la délégation légale concerne l'administration seule, et, tandis que le chef de l'Etat est libre de régler les matières dont la loi ne s'est pas occupée, le préfet est limité aux matières administratives.

Enfin, la place du préfet dans la hiérarchie administrative et sa qualité de délégué général du chef de l'Etat et des ministres, sont cause que le préfet est autorisé à prendre spontanément les arrêtés réglementaires utiles pour l'exécution des décrets présidentiels[3] et des arrêtés ministériels[4], et qu'il n'est pas autorisé à intervenir, sans une invitation directe, pour l'exécution des lois[5].

261. La portée de la délégation donnée au préfet est déterminée par un grand nombre d'actes. Des lois nombreuses

1. Ainsi le préfet ne délimitera pas le domaine public de l'Etat uniquement pour permettre à un tribunal de juger un procès (C. d'Etat, 28 février 1873; *Recueil*, p. 199); les dispositions qui ne tendent pas à l'utilité générale doivent être annulées (C. d'Etat, 19 juillet 1860; *Recueil*, p. 558).

2. Loi du 28 pluviôse an VIII, art. 3.

3. C. d'Etat, 26 août 1865; *Recueil*, p. 858; — 15 février 1866; *Recueil*, p. 9[illegible]. — Il en est de même pour les anciens règlements (C. d'Etat, 9 mars 1[illegible]; *Recueil*, p. 238; — 24 décembre 1886; *Recueil*, p. 927; — 3 décembre 187[illegible] S., 77, 2, 341; — Crim. cass., 1er août 1811; S., 12, 1, 88).

4. Le préfet fait très souvent des arrêtés de ce genre; certains sont périodiques, annuels, ainsi celui qui concerne les opérations préliminaires de l'appel de la classe.

5. Un arrêté pris pour l'exécution d'une loi est inutile (Crim. cass., 27 novembre 1886; S., 87, 1, 238).

ont attribué au préfet le droit de faire des règlements sur des matières précisées[1], sans parler des décrets de centralisation[2]. D'autres lois, au contraire, ont réservé le pouvoir réglementaire au Président de la République, pour des mesures applicables soit au territoire entier de la France, soit à une partie du territoire ou même à un seul département.

Outre les délégations législatives, le préfet reçoit souvent délégation par un décret[3] ou par un arrêté ministériel. En pareil cas, les droits du préfet peuvent être détruits par un acte semblable à celui qui les a créés, et, à plus forte raison, par la loi. Ces délégations ne font pas double emploi avec la loi du 28 pluviôse an VIII (art. 3), qui confie au préfet l'administration dans le département. Cette formule vague n'est pas un obstacle aux dispositions précises qui, sur des points spéciaux, fixent les droits réglementaires du préfet.

Les attributions du préfet ne se limitent pas à la police, à la sécurité, à la salubrité, à la tranquillité publiques, qui lui assurent cependant un rôle considérable. Elles s'étendent bien au delà; elles embrassent l'administration entière; et même une délégation précise peut faire intervenir le préfet en matières non administratives. Mais, tandis qu'en matière d'administration et de police ses pouvoirs sont d'une extension facile et licite[4], en toute autre matière le préfet est tenu de justifier d'une autorisation[5] formelle[6]. Toutefois, quand

1. Voir, par exemple, la loi du 21 juin 1898 en de nombreux articles. Voir aussi les lois des 15 avril 1829, 21 mai 1836, 3 mai 1844, etc.

2. Décrets des 25 mars 1852, 13 avril 1861.

3. Voir, par exemple, décret du 5 septembre 1897, art. 2. — Quelquefois, le préfet est chargé des mesures d'exécution (décret du 1er février 1893, art. 36).

4. La jurisprudence entend très largement les pouvoirs de police du préfet. Le soin de la salubrité permet de : prohiber l'importation des vignes phylloxérées (Crim. cass., 9 novembre 1878; S., 79, 1, 46); ordonner le curage d'un canal privé (C. d'Etat, 24 janvier 1856; *Recueil*, p. 69); exiger un certificat d'origine pour les bestiaux, faute duquel défense est faite à la Compagnie des chemins de fer de les débarquer (Crim. cass., 25 janvier 1872; S., 73, 1, 144).

Le soin de la sécurité permet de prescrire la destruction de travaux faits dans le lit d'un cours d'eau, malgré le droit de propriété existant sur ces travaux (C. d'Etat, 29 mars 1855; S., 55, 2, 643. — Comp. 20 juillet 1867; *Recueil*, p. 689).

5. Il ne peut fonder la concession que sur l'acte d'une autorité qui lui est supérieure; un arrêté préfectoral antérieur ne suffit pas (C. d'Etat, 26 janvier 1877; *Recueil*, p. 101).

6. Ainsi le préfet a été reconnu incompétent pour réglementer les cultes (Riom, 14 janvier 1852; S., 52, 2, 146), les marais (Crim. cass., 21 décembre 1855; S., 56,

la concession du pouvoir réglementaire est faite pour une matière, le préfet est considéré comme libre sous les restrictions qui vont être indiquées[1].

262. II. Les limites du pouvoir réglementaire exercé par le préfet sont déterminées par les droits reconnus aux autres autorités publiques, droits auxquels il ne peut porter atteinte :

1° Le règlement préfectoral ne peut contredire les traités internationaux ;

2° Il ne peut contredire une loi constitutionnelle, empiéter sur les droits du pouvoir constituant ;

1. 545), la vente du poisson des étangs et réservoirs (Angers, 1er juillet 1897; S., 98, 2, 105); les maisons d'accouchement (Crim. rej., 23 juin 1864; S., 64, 1, 246); les moulins (C. d'Etat, 9 mai 1866; S., 67, 2, 205). — Jusqu'à la loi du 23 janvier 1875, les préfets ont tenté de réprimer l'ivresse publique et ordonnaient de déférer les ivrognes au tribunal de simple police. La jurisprudence a rarement accordé à ces arrêtés la sanction de l'article 471-15°, du Code pénal (Crim. rej., 18 août 1860; S., 61, 1, 193); généralement elle ne punissait que si une contravention, ainsi celle de l'article 471-4°, du Code pénal, s'ajoutait à l'ivresse publique (Crim. cass., 2 janvier 1869; S., 69, 1, 436; — Crim. rej., 28 mars 1867; S., 67, 1, 361; — Crim. cass., 18 novembre 1865; S., 66, 1, 177).

1. Ainsi, en matière de chemins de fer, il peut : réglementer en vue de la simple commodité des voyageurs (Crim. cass., 6 janvier 1848; S., 48, 1, 249); réserver aux agents de la Compagnie le transport, sinon la prise de livraison des bagages (Caen, 22 février 1869; S., 69, 2, 333; — Crim. cass., 11 novembre 1864; S., 64, 1, 516); assigner dans une gare une place à chaque catégorie de voitures (C. d'Etat, 10 mars 1885; *Recueil*, p. 355); exiger une autorisation pour l'entrée des voitures dans la gare (Crim. rej., 6 décembre 1862; S., 63, 1, 54; — Paris, 9 avril 1862; S., 62, 2, 286).

Pour les poids et mesures, il peut soumettre à l'obligation de les posséder toute profession ; ainsi les fermiers (Crim. cass., 3 décembre 1859; S., 59, 1, 287), les fromagers (Crim. cass., 25 juillet 1845; S., 45, 1, 850), les commissaires-priseurs (Crim. cass., 23 mars 1849; S., 50, 1, 126).

Pour les eaux minérales, il réglemente même si le concessionnaire est pharmacien (Crim. rej., 7 février 1862; S., 62, 1, 846); il peut exiger l'autorisation du médecin inspecteur pour l'admission des malades (Crim. cass., 9 janvier 1858; S., 58, 1, 557), prohiber la distribution des prospectus dans l'établissement (Crim. cass., 26 septembre 1856; S., 57, 1, 240).

La police des eaux lui permet de régler les irrigations (Req. rej., 9 mai 1843; S., 43, 1, 769; — Crim. cass., 22 janvier 1858; S., 58, 1, 402), de régler les moulins et usines (C. d'Etat, 16 décembre 1881; *Recueil*, p. 988), de prohiber l'obstruction des cours d'eau (Crim. cass., 14 juillet 1860; S., 60, 1, 1016), de régler un cours d'eau alimenté par une source intermittente (Crim. cass., 6 janvier 1844; S., 44, 1, 512).

La police du domaine public va jusqu'à exiger une autorisation pour couper du varech (Crim. cass., 31 décembre 1852; S., 52, 1, 853).

Cependant, il a besoin de s'appuyer sur un règlement ou des usages antérieurs (C. d'Etat, 24 juin 1870; *Recueil*, p. 799; — 20 janvier 1900; S., 1901, 3, 72) ayant acquis pleine force obligatoire (26 août 1867; *Recueil*, p. 800).

3° La loi surtout assigne au règlement préfectoral des limites précises et importantes au point de vue pratique.

Le préfet ne peut contredire une loi[1] ou un décret-loi[2]; porter atteinte aux libertés légales, ainsi à la liberté du travail[3], à la liberté de la propriété foncière[4]; mettre des obligations que la loi n'édicte pas à la charge des personnes[5] ou des choses[6]; supprimer des droits acquis[7]; porter atteinte à la propriété privée, par exemple en ordonnant l'élargissement ou le redressement d'un cours d'eau sous prétexte de curage[8], ou en empiétant sur la propriété privée

1. Trib. Langres, 18 août 1837; S., 98, 2, 21; — Crim. rej., 19 août 1882; S., 83, 1, 336; — C. d'Etat, 17 mai 1895; *Recueil*, p. 413; — Trib. Dijon, 26 novembre 1898; S., 99, 2, 117.

2. C. d'Etat, 22 mai 1896; *Recueil*, p. 411; — 8 décembre 1893; *Recueil*, p. 818.

3. Voir, pour la profession de peseur-mesureur : Crim. rej., 15 octobre 1840; S., 41, 1, 553; — brocanteur : Crim. rej., 16 juillet 1870; S., 71, 1, 258; — 22 février 1895; S., 95, 1, 431; — afficheur : Crim. rej., 10 janvier 1885; S., 85, 1, 89; — C. d'Etat, 2 avril 1886; *Recueil*, p. 295; — pêcheur : Dijon, 17 novembre 1869; S., 72, 2, 147; — pour le commerce de la houille : Lyon, 3 juillet 1873; S., 74, 2, 133; — Req. rej., 24 novembre 1874; S., 76, 1, 372; — pour les voitures de place : Crim. cass., 25 février 1875; S., 76, 1, 387.

4. Il ne peut : prescrire l'échardonnage (Crim. rej., 27 janvier 1866; S., 66, 1, 307); obliger les riverains d'un cours d'eau non navigable ni flottable à demander une autorisation pour avoir une barque (Crim. rej., 9 juillet 1851; S., 52, 1, 15) ou pour bâtir le long des rives (C. d'Etat, 8 août 1865; *Recueil*, p. 756).

5. Ainsi obliger à porter les poids et mesures chez le vérificateur (Crim. rej., 3 avril 1835; S., 35, 1, 631; — 15 décembre 1838; S., 39, 1, 702); exiger, dans une exploitation de carrière, une retenue sur les salaires en vue de secours aux blessés (Crim. rej., 21 juillet 1838; S., 38, 1, 740); astreindre toute personne aux obligations des logeurs en garni (C. d'Etat, 4 mars 1882; S., 83, 1, 96).

6. Ainsi : exiger l'établissement d'un marchepied ou d'un trottoir sur la rive d'un cours d'eau non navigable ni flottable (C. d'Etat, 19 mai et 8 août 1865; *Recueil*, p. 547 et 756); ordonner aux riverains d'un lit abandonné de rétablir le cours ancien (C. d'Etat, 24 décembre 1897; *Recueil*, p. 838); créer des servitudes, ainsi pour le passage et les plantations, sur les propriétés riveraines d'un cours d'eau non navigable ni flottable (C. d'Etat, 15 décembre 1853; *Recueil*, p. 1075; — 27 mars 1885; S., 87, 3, 2); obliger les riverains à des travaux défensifs (C. d'Etat, 24 janvier 1856; *Recueil*, p. 69); imposer un mode de clôture aux riverains d'un chemin (C. d'Etat, 19 février 1868; *Recueil*, p. 170). Voir cependant 19 mars 1868; *Recueil*, p. 322.

7. C. d'Etat, 6 juin 1879; *Recueil*, p. 463. — Comp. : 19 mars 1868; *Recueil*, p. 322; — et 24 juin 1870; *Recueil*, p. 799.

8. Conflits, 13 mai 1876; *Recueil*, p. 452; — C. d'Etat, 1er décembre 1859; S., 60, 2, 395; — 11 mars 1873; *Recueil*, p. 249. — De même, l'arrêté de curage ne peut modifier l'usage établi pour la répartition des frais (C. d'Etat, 26 juin 1890; *Recueil*, p. 615; — 8 août 1873; *Recueil*, p. 754; — 17 juillet et 14 août 1867; *Recueil*, p. 654 et 771), même selon une convention entre rive

sous prétexte de délimitation du domaine public[1]; imposer les cotes de nivellement de l'alignement aux propriétés[2]; dépouiller un propriétaire de sa propriété[3]; faire ce qu'il appartient à la loi seule de faire, comme fixer une compétence contentieuse[4], établir des peines[5], ou des sanctions matérielles[6], ou des taxes[7], fixer le mode de preuve d'une infraction[8], donner qualité pour dresser les procès-verbaux[9]; ajouter aux prohibitions de la loi[10]; modifier des dispositions testamentaires[11]; constituer un monopole[12]. L'application de ces principes est particulièrement fréquente en matière de chasse. Le préfet ne peut restreindre le droit de chasse tel qu'il est déterminé par la loi, soit quant aux terrains[13], soit quant aux animaux[14], soit quant aux engins[15]; ajouter aux exigences légales sur le permis; limiter[16] le droit de de-

rains (C. d'Etat, 19 mars 1868; *Recueil*, p. 322), ni les répartir en une autre proportion que celle des intérêts respectifs (C. d'Etat, 12 juillet 1855; S., [illegible] 2, 251), ni mettre ces frais à la charge des communes (C. d'Etat, 23 juillet 1897; *Recueil*, p. 568), créer une servitude (C. d'Etat, 18 décembre 1869; *Recueil*, p. 986). Il ne peut être rendu permanent (C. d'Etat, 15 mai 1869; *Recueil*, p. 483), mais peut être renouvelé, et le Conseil d'Etat n'examine pas la nécessité (C. d'Etat, 15 janvier 1897; *Recueil*, p. 18; — 3 mai 1890; *Recueil*, p. [illegible]; — 24 décembre 1886; *Recueil*, p. 927; — 19 novembre 1868; *Recueil*, p. [illegible]). Il peut prescrire l'enlèvement des obstacles (C. d'Etat, 23 juillet 1897; *Recueil*, p. 568), l'épandage des terres (29 juin 1888; *Recueil*, p. 581), un curage à vif et à bords anciens (23 juillet 1897; *Recueil*, p. 568; — 29 juin 1888; *Recueil*, p. 581; — 11 février 1876; *Recueil*, p. 147; — 15 mars 1855; *Recueil*, p. [illegible]).

1. Voir *infra*.
2. C. d'Etat, 20 janvier 1888; S., 90, 3, 4.
3. C. d'Etat, 24 janvier 1856; S., 56, 2, 651.
4. Civ. cass., 7 décembre 1887; S., 90, 1, 347.
5. Crim. rej., 25 mai 1810; S., 19, 1, 162; — Crim. cass., 31 juillet 1873; S., 74, 1, 95; — Crim. rej., 7 octobre 1826; S., 27, 1, 363.
6. C. d'Etat, 30 juillet 1863; *Recueil*, p. 625; — 2 juillet 1875; *Recueil*, p. [illegible]. — Voir, cependant, 19 mars 1868; *Recueil*, p. 322.
7. C. d'Etat, 21 mars, 23 mai, 6 juin 1879; *Recueil*, p. 235, 412, 463.
8. Crim. rej., 29 février 1896; S., 98, 1, 295.
9. C. d'Etat, 13 janvier 1865; S., 65, 1, 428.
10. C. d'Etat, 6 avril 1895; *Recueil*, p. 349.
11. C. d'Etat, 4 janvier 1895; *Recueil*, p. 1.
12. Cependant Crim. rej., 6 décembre 1862; S., 63, 1, 55.
13. Crim. rej., 18 juillet 1845; S., 45, 1, 857; — Rennes, 23 juin 1897; S., [illegible] 2, 208.
14. Crim. cass., 12 mai et 1er juillet 1842; S., 42, 1, 736 et 737; — Crim. rej., 12 juin 1868; S., 69, 1, 190; — Amiens, 8 juin 1894; S., 95, 2, 281. — Comp. Riom, 20 mai 1863; S., 65, 2, 253; — Toulouse, 23 mai 1888; S., 89, 2, 214. — Voir aussi loi du 16 février 1898.
15. Crim. cass., 16 mars 1872; S., 72, 1, 43; — Besançon, 12 janvier 1866; S., 67, 2, 84; — Dijon, 17 mars 1875; S., 76, 2, 138.
16. Crim. rej., 15 décembre 1856; S., 56, 1, 469.

truction des animaux malfaisants[1], le colportage des mêmes animaux tués[2]; classer à tort des animaux parmi ceux qui peuvent donner lieu à une battue[3]; prohiber le colportage et la vente du gibier en temps de neige[4]. Il peut fixer l'heure de l'ouverture[5].

Un doute s'est élevé sur les arrêtés prohibant la destruction des pigeons voyageurs. Reconnus légaux[6], ils ont ensuite été déclarés inutiles à cause des articles 401 et 479 du Code pénal[7].

En quatrième lieu, le règlement préfectoral ne peut contredire[8], interpréter[9], suppléer[10] un décret. Il en est de même des arrêtés ministériels[11].

En cinquième lieu, le préfet est incompétent pour résoudre, sous prétexte de règlement, une question qui appartient aux tribunaux[12], comme interpréter les lois et tarifs relatifs aux

1. Crim. rej., 23 juillet 1858; S., 58, 1, 833. — Comp.: Crim. rej., 11 juin 1886; S., 80, 1, 438. — Comp. : Rouen, 18 février 1864; S., 64, 2, 62; — Crim. cass., 2 décembre 1880; S., 82, 1, 387; — Trib. Clermont, 26 mars 1868; S., 70, 2, 297.

2. Riom, 19 mai 1858; S., 58, 2, 429. — Comp. Amiens, 27 juin 1857; S., 57, 2, 509.

3. C. d'Etat, 1er avril 1881; *Recueil*, p. 360. — Comp. : 3 août 1888; *Recueil*, p. 694; — Crim rej., 21 janvier 1864; S., 64, 1, 299.

4. Trib. du Puy, 26 janvier 1893; S., 94, 2, 217.

5. Amiens, 11 octobre 1875; S., 76, 2, 4.

6. Crim. cass., 16 avril 1896; S., 96, 1, 256; — Paris, 15 février 1896; S., 96, 2, 104. — On appliquait l'article 11 de la loi du 3 mai 1844.

7. Ch. r. rej., 8 décembre 1896; S., 97, 1, 251; — Trib. Reims, 27 février 1895; — Trib. Valenciennes, 11 octobre 1895; S., 96, 2, 20.

8. Dijon, 17 novembre 1872; S., 72, 2, 147; — Trib. Fontainebleau, 19 octobre 1888; S., 88, 2, 246; — C. d'Etat, 2 août 1854; S., 55, 2, 223; — 26 août 1865; *Recueil*, p. 858; — 6 juin 1872; *Recueil*, p. 370; — 12 mai 1882; *Recueil*, p. 448; — 23 novembre 1883; *Recueil*, p. 831; — 8 août 1888; *Recueil*, p. 694; — 17 janvier 1890; *Recueil*, p. 42. — Comp. Crim. Cass., 9 janvier 1857; S., 57, 1, 382.

9. C. d'Etat, 3 novembre 1809; *Recueil*, t. I, p. 203.

10. C. d'Etat, 17 février 1848; S., 48, 2, 411; — 18 janvier 1851; *Recueil*, p. 44; — 19 juin 1856; *Recueil*, p. 447; — 12 avril 1866; *Recueil*, p. 368; — 13 août 1867; *Recueil*, p. 766; — 9 février et 13 décembre 1872; *Recueil*, p. 55 et 709; — 26 janvier 1877; *Recueil*, p. 101; — 23 décembre 1898; S., 1901, 3, 60; — Civ. cass., 4 novembre 1890; S., 91, 1, 16.

11. Certaines lois autorisent le préfet à agir à la place du ministre en cas d'urgence (Voir, par exemple, loi du 15 juillet 1878, modifiée par la loi du 2 août 1879, art. 3; loi du 14 août 1885, art. 6).

12. C. d'Etat, 17 mars 1834; S., 35, 2, 497; — 25 mars 1807; *Recueil*, t. I, p. 71.

octrois[1], déterminer le temps de nuit pour l'application du décret du 10 août 1852[2].

En sixième lieu, le préfet ne peut empiéter sur les droits du Conseil général.

263. En septième lieu, le pouvoir préfectoral est limité par celui des autorités municipales[3]. La conciliation des droits qui appartiennent, d'une part, au préfet, c'est-à-dire à l'Etat, et, d'autre part, aux autorités municipales, c'est-à-dire à la commune, soulève des difficultés, certaines matières à règlement intéressant à la fois l'Etat et la commune, par exemple la sécurité, la salubrité, la tranquillité publiques[4]; en sorte que le désordre qui trouble une commune trouble en même temps l'Etat dans lequel la commune est comprise; et ces matières sont celles qui donnent lieu aux règlements les plus nombreux et les plus importants. Le territoire de la commune, la population de la commune sont des fractions du territoire et de la population de l'Etat, en sorte que les actes des deux personnes administratives atteignent les mêmes individus et régissent le même territoire. Comment faire la répartition entre les deux autorités des attributions réglementaires?

La question ne peut se poser que dans un régime de décentralisation, au moins quant au pouvoir réglementaire. Si l'Etat s'est réservé tous les droits et s'il traite la commune comme une simple subdivision territoriale au lieu de la traiter comme une personne administrative, on ne conçoit pas la difficulté; les autorités de la commune sont, quant au droit considéré, des agents de l'Etat, et les supérieurs hiérarchiques ne trouvent aucun obstacle lorsqu'ils veulent se substituer à elles. Mais voici une décentralisation au moins relative; la personnalité administrative de la

1. C. d'Etat, 3 novembre 1809: *Recueil*, t. I, p. 203.

2. Crim. cass., 7 juin 1860; S., 60, 1, 923.

3. Est nul l'arrêté préfectoral qui usurpe sur les attributions du maire (C. d'Etat, 11 août 1859; *Recueil*, p. 563) ou du Conseil municipal (C. d'Etat 7 avril 1859; *Recueil*, p. 255; — 16 février 1860; *Recueil*, p. 121).

4. Il ne peut être question des matières pour lesquelles la loi déclare le préfet spécialement compétent, ainsi la police des eaux (Crim. cass., 17 mai 1862; S., 62, 1, 100). Encore le maire a-t-il ses attributions relatives à la salubrité, même pour les eaux traversant le territoire communal.

commune est reconnue, dotée de droits suffisants. L'Etat, par l'intermédiaire du préfet, va-t-il pouvoir exercer les droits de la commune lorsque les autorités communales ne les exercent pas, exercer même les droits de l'Etat de façon à éliminer les autorités communales et à supprimer les droits des communes? Celles-ci ne sont-elles pas émancipées par la loi et un arrêté préfectoral peut-il les dépouiller de leurs droits? Elles sont encore en tutelle ou en curatelle, mais la protection qu'elles y trouvent consiste dans l'annulation des actes défectueux ou insuffisants, elle ne va pas jusqu'à accomplir les actes qu'elles ne veulent pas, ni surtout jusqu'à sacrifier leurs droits à ceux de l'Etat, leur tuteur.

D'un autre côté, l'Etat n'est pas indifférent à la vie intérieure des communes ; il y est immédiatement intéressé. Si le désordre y règne, les conséquences retombent sur des individus qui sont membres de l'Etat autant que membres de la commune. Si une épidémie y éclate, elle menace la vie des citoyens qui appartiennent à l'Etat comme à la commune, et, de plus, elle risque de se propager, faute de mesures suffisantes, dans le reste du pays. La conception d'après laquelle chaque commune isolément exerce des droits qui lui sont propres ne correspond pas à la réalité des choses, les communes sont, au contraire, étroitement unies les unes aux autres et toutes sont contenues dans l'Etat. N'en est-ce pas assez pour que l'Etat contrôle les autorités communales non seulement afin qu'elles ne fassent pas les actes dangereux ou mauvais, mais aussi afin qu'elles prennent les mesures utiles? car le danger est souvent aussi grand dans l'abstention que dans l'acte. On ajouterait volontiers que l'Etat ne doit pas s'en tenir à une tutelle défensive en quelque sorte, par laquelle il défend ses droits contre les tentatives des personnes administratives inférieures, qu'il doit prendre aussi les intérêts des communes, et, au besoin, leur procurer les mesures utiles. Mais la pratique est très éloignée de cette conception, et elle n'emploie guère la tutelle au profit des pupilles. La tyrannie communale a besoin d'une répression qui ne peut être procurée que par l'Etat. Enfin la pratique réclame l'intervention du préfet

pour les mesures qui, sans s'appliquer à tout le département, intéressent plusieurs communes ou plusieurs fractions de communes ; en pareil cas, le pouvoir municipal serait insuffisant ; il devrait, dans chaque commune intéressée, adopter des mesures identiques et rigoureusement concordantes, fait invraisemblable et sur lequel il est impossible de compter.

Il est impossible de permettre au préfet de substituer, quand il lui plaira, son pouvoir réglementaire à celui des autorités municipales, et aussi de ne lui permettre que les règlements applicables à toute l'étendue du département. C'est entre ces deux positions extrêmes que la solution doit être cherchée.

Les premiers éléments d'une solution[1] ont été fournis par la loi du 18 juillet 1337 (art. 15) : « Dans le cas où le maire refuserait ou négligerait de faire un des actes qui lui sont prescrits par la loi, le préfet, après l'en avoir requis, pourra y procéder d'office par lui-même ou par un délégué spécial. » Texte qui visait principalement des actes individuels, assez vague cependant pour comprendre les règlements. Mais, pour ceux-ci, la portée pratique était à peu près nulle, attendu que la loi n'oblige à faire un règlement que dans des cas fort rares.

Sous l'empire de cette loi, la jurisprudence subordonnait la validité du règlement préfectoral à deux conditions[2] : qu'il fût applicable à toutes les communes du département ; était tenu pour illégal l'arrêté qui visait quelques communes[3], une seule commune[4] ; — qu'il contînt des mesures d'intérêt général et non communal[5] ; l'arrêté qui réglait pour

1. Avant 1837, il semble que les préfets n'eussent aucun scrupule à prendre des mesures d'intérêt communal. La jurisprudence les tenait pour valables (Crim. rej., 4 janvier 1855 ; S., 55, 1, 319).

2. Il fallait, en outre, une mise en demeure adressée par le préfet au maire : une simple invitation ne suffisait pas (C. d'Etat, 8 février 1868 ; *Recueil*, p. 137). L'existence d'un arrêté municipal approuvé par le préfet n'était pas un obstacle (Crim. cass., 17 mai 1861 ; S., 62, 1, 218).

3. Ainsi l'approbation donnée par le préfet à un arrêté pris par un sous-préfet pour l'arrondissement (Crim. cass., 27 janvier 1854 ; S., 54, 1, 414).

4. Crim. cass., 23 septembre 1853 ; S., 54, 1, 221.

5. Crim. cass., 6 novembre 1863 ; S., 64, 1, 51 ; — Crim. rej., 28 août 1858 ; S., 58, 1, 845 ; — 28 août 1862 ; S., 63, 1, 106.

toutes les communes une matière intéressant séparément chaque commune était illégal. Malheureusement, la distinction de l'intérêt général et de l'intérêt communal est difficile et elle était faite de façon assez singulière[1].

Au total, le préfet était exclu et impuissant à l'égard d'une ou plusieurs communes, d'une région formée de territoires appartenant à plusieurs communes. L'inconvénient n'était pas trop grave, parce que l'Etat possédait encore le droit de nommer et de révoquer le maire, agent principal du pouvoir réglementaire dans la commune. La menace de la révocation contraignait au besoin le maire à prendre les mesures nécessaires et obtenait entre plusieurs maires l'entente désirable ; le préfet n'avait pas à se substituer au pouvoir municipal. En outre, dans les villes chefs-lieux de département et comptant quarante mille âmes, la loi du 5 mai 1855 (art. 50) accorda — pour quelque temps et jusqu'à la loi du 24 juillet 1867 — au préfet une part suffisante dans les attributions de police du maire[2].

1. La jurisprudence considérait comme légaux les arrêtés relatifs aux cabarets (à cause du décret du 29 décembre 1851 : Crim. cass., 22 novembre 1872; S., 73, 1, 95; — 8 janvier et 2 juin 1864, 23 mars 1865; S., 65, 1, 469; — 10 juillet 1862; S., 62, 1, 1087; — 9 et 16 mars, 30 novembre 1860; S., 61, 1, 195 et 569), ceux qui prohibaient l'ivresse publique (Crim. rej., 10 août 1860; S., 61, 1, 193,) qui fixaient une heure pour la fermeture des lieux publics (Crim. cass., 26 janvier 1856; S., 56, 1, 697), exigeaient une autorisation pour les bals publics (Crim. rej., 6 juillet 1867; S., 68, 1, 92), prescrivaient l'éclairage des voitures (Crim. cass., 10 octobre 1856; S., 57, 1, 70), interdisaient les dépôts de fumiers dans les cours (Crim. cass., 19 et 26 janvier 1856; S., 56, 1, 697) et les couvertures combustibles (Crim. cass., 12 septembre 1845; S., 45, 1, 852), ordonnaient de mettre la muselière aux chiens (Crim. Cass., 17 janvier 1868; S., 68, 1, 422) ou d'enfermer les pigeons à certaines époques (Ch. r. Cass., 5 février 1844; S., 44, 1, 112; — 14 mars 1850; S., 50, 1, 700), défendaient de tirer des armes à feu (Crim. règl. j., 7 octobre 1826; S., 27, 1, 363), même en des lieux privés (Crim. cass., 8 mai 1858; S., 59, 1, 435).

Elle déclarait illégaux ceux relatifs au balayage (Crim. rej., 28 juin 1861; S., 61, 1, 1022), aux immondices (Crim. rej., 14 décembre 1867; S., 68, 1, 422), au transport des veaux, porcs, etc. (Crim. rej., 28 août 1858; S., 58, 1, 845; — 23 novembre 1860; S., 61, 1, 667); ceux relatifs à la police rurale (fixation d'un nombre maximum de ruches : C. d'Etat, 30 mars 1867; *Recueil*, p. 315; — modification des usages locaux sur le glanage : Crim. rej., 30 janvier 1846; S., 47, 1, 320).

Elle estimait l'arrêté général même s'il exceptait les communes où existaient des arrêtés municipaux conformes à ses prescriptions (Crim. cass., 7 mars 1857; S., 57, 1, 613). L'existence d'un arrêté municipal ordonnant l'éclairage des cabarets les jours de fête et de foire n'empêchait pas le préfet de prescrire l'éclairage quotidien (Crim. cass., 22 novembre 1872; S., 73, 1, 187).

2. Par exemple, sous l'empire de cette loi, le préfet pouvait fixer une heure pour la fermeture des maisons (Crim. cass., 13 décembre 1856; S., 57, 1, 71).

Les lois qui ont fait le maire électif ont supprimé ces palliatifs et ont révélé l'impuissance totale du préfet et de l'Etat. Il est vrai que l'Etat garde encore le droit de suspendre ou de révoquer le maire ; mais il le conçoit et l'exerce d'une façon qui ne corrige que très imparfaitement l'impossibilité de le suppléer. En effet, l'Etat, d'une façon générale, ne révoque guère les maires élus ; quand il les frappe, il invoque rarement des raisons d'administration et encore moins des raisons d'administration municipale ; il se détermine plutôt à cause d'une attitude politique ; s'il se plaint d'actes accomplis, la négligence le laisse indifférent, à moins qu'elle lèse ses intérêts immédiats, et, si elle ne nuit qu'à la commune même, bien que celle-ci soit en somme un de ses membres, il ferme volontiers les yeux. Puis, et c'est là ce qui explique la réserve de l'Etat, la révocation du maire sera peut-être la cause d'un conflit entre la commune et le Gouvernement ; celui-ci peut révoquer, il ne peut pas nommer, et le Conseil municipal, si temporairement il ne peut réélire le maire révoqué, peut choisir un homme qui aura la même attitude ; en sorte que la révocation n'est qu'un remède insuffisant ; elle punit, mais elle ne répare pas : elle frappe ceux qui n'ont pas fait ce qu'ils avaient à faire : elle n'obtient pas que ce qui doit être fait soit accompli.

Pour l'obtenir, pour vaincre la résistance ou la négligence des autorités communales, l'Etat n'a qu'un moyen : agir à leur place, sauf les précautions utiles contre l'abus de ce droit indispensable. C'est à cette solution que s'est arrêtée la loi du 5 avril 1884, dont l'article 99 est ainsi conçu : « Les pouvoirs qui appartiennent au maire en vertu de l'article 91 ne font pas obstacle au droit du préfet de prendre pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques. Ce droit ne pourra être exercé par le préfet à l'égard d'une seule commune qu'après une mise en demeure au maire restée sans résultat. »

Ce texte n'existait pas dans le projet de loi déposé à la

Chambre. En deuxième lecture, la Commission de la Chambre des députés proposa une rédaction qui donnait au préfet le droit de prendre, soit par arrêté individuel, soit par arrêté réglementaire applicable à toutes les communes du département ou à quelques-unes seulement, les mesures nécessaires pour une bonne police municipale ou rurale. La Chambre vota cette disposition sans débat. La Commission sénatoriale, moins favorable au préfet, voulut lui interdire de prendre à la place du maire un arrêté permanent. Le Sénat, plus rigoureux encore, commença par repousser le projet de la Chambre et même celui de sa Commission (12 février 1884) ; et, en deuxième délibération, il vota le texte actuel de l'article 99, que la Chambre accepta à son tour après avoir rejeté différents amendements [1].

L'article 99 a été sûrement voté pour trancher la question signalée entre le pouvoir du préfet et celui du maire. Malheureusement, et réserve même faite de l'appréciation à porter sur la solution qu'il adopte, il manque de clarté et laisse subsister des doutes, des questions difficiles.

Rapproché de la jurisprudence qui s'était établie sur l'article 15 de la loi du 18 juillet 1837, aux termes de laquelle l'arrêté préfectoral devait, pour être légal, remplir deux conditions, il supprime évidemment la première et admet que l'arrêté concerne plusieurs communes seulement ou même une seule. Il ne s'explique pas clairement sur la seconde, et on est fondé à douter si le règlement préfectoral doit absolument s'en tenir aux intérêts généraux ou s'il peut s'occuper d'intérêts municipaux.

La circulaire du ministre de l'Intérieur en date du 15 mai 1884 [2], qui commente, à l'usage des préfets, la loi du 5 avril 1884, adopte la première solution. Elle reconnaît à la police générale, celle de l'Etat, celle du préfet, le droit « de prendre sur les objets que le législateur n'a pas formellement ou implicitement soustraits à son action, les mesures qui ont

1. Les débats parlementaires sont peu instructifs, surtout ceux de la Chambre. Au Sénat, M. Waldeck-Rousseau paraît avoir adopté la solution contraire à celle qui va être défendue (séance du 6 mars 1884).

2. Voir le *Journal officiel* du 20 mai 1884, p. 2665.

l'un ou plusieurs des buts immédiats qu'elle doit poursuivre, lorsqu'elles intéressent les habitants soit de toute la France, soit de l'ensemble d'un département ou d'une de ses parties dépassant les limites d'une commune. Il n'a jamais été dans la pensée du législateur d'interdire de pareilles mesures quand elles devaient porter sur des objets ou matières du domaine de la police municipale ou rurale. Il n'interdit l'exercice des pouvoirs de police générale sur ces objets que dans les cas où les mesures qui seraient prises n'intéresseraient que les habitants de chacune des communes auxquelles elles s'appliqueraient. » Et la circulaire, rappelant la jurisprudence antérieure à 1884, déclare qu'elle ne doit pas changer. Si cependant la mesure à prendre intéressait aussi d'autres communes, par exemple s'il s'agissait d'assainir des mares qui empestent l'atmosphère au-delà des limites de la commune où elles sont situées, le préfet pourrait le prescrire.

L'article 99 serait donc sur ce point la confirmation de la jurisprudence antérieure. Cela n'est guère admissible[1]. On a vu comment et pourquoi cette jurisprudence s'était formée, et que le correctif fourni par les droits de l'Etat sur les maires a disparu. Est-il vraisemblable que la loi ait voulu désarmer aussi complètement l'Etat et abandonner les minorités à l'arbitraire communal ? La loi de 1884 est certes une loi de décentralisation ; aurait-elle omis les précautions sans lesquelles la décentralisation est menaçante à la fois pour l'Etat et pour les citoyens ? Le texte même rassure à ce sujet. Il parle des droits du préfet à peu près comme l'article 97 parle des droits du maire, et mentionne la salubrité, la sûreté, la tranquillité publiques, comme l'article 97 cite le bon ordre, la sûreté et la salubrité publiques. Ce sont les mêmes attributions. Mieux encore, il autorise le préfet à intervenir « dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales » ; c'est donc que les autorités municipales étaient compétentes, c'est donc qu'il s'agissait d'intérêts municipaux ; par conséquent, le

1. Comp. Laferrière, *Traité de la juridiction administrative*, t. II, p. 514 et s.

préfet peut intervenir dans un intérêt municipal et se substituer purement et simplement au maire. C'est ainsi encore que peut s'expliquer l'existence d'une mise en demeure sommaire lorsque la mesure intéresse une seule commune; le législateur a jugé que l'atteinte aux droits municipaux est en ce cas plus saisissante. Or il n'y a atteinte que si le préfet exerce les droits municipaux, soigne les intérêts municipaux; la commune peut-elle se plaindre et souffrir si l'Etat n'exerce que les droits de l'Etat? — Au point de vue pratique, la doctrine de la circulaire est manifestement mauvaise. Elle pose et ne résout pas une question essentielle et difficile, la distinction entre l'intérêt de l'Etat et l'intérêt municipal. Comment savoir si telle mesure vise l'un ou l'autre de ces intérêts? Cela est impossible à l'avance, et, avant que l'intervention du préfet devienne légitime, il faudra s'assurer que le désordre né dans une commune commence à troubler, non seulement les communes voisines, mais l'Etat ou au moins le département (et encore peut-on soutenir que ce trouble ne concerne que des communes isolées), que l'insalubrité qui contamine une commune en a franchi les frontières et menace d'infecter tout l'Etat. Avant ce moment, la commune pourrait soutenir que l'affaire est purement municipale et ne pourrait être convaincue du contraire. Or n'est-il pas ridicule d'attendre ce moment peut-être tardif, et ne vaut-il pas mieux permettre au préfet, sans démêler[1] l'intérêt de l'Etat et de la commune fortement emmêlés comme on sait, de prendre les mesures qui les sauvegardent en même temps? D'un autre côté, le rôle du règlement est de prévenir autant que possible, et la doctrine que je critique le forcerait souvent à intervenir trop tard et à ne pas prévenir complètement[2].

1. La distinction est cependant nécessaire pour savoir si le préfet a agi comme autorité municipale momentanément substituée ou comme autorité d'Etat. La doctrine que je réfute adopte dans tous les cas la deuxième solution.

2. On voudrait peut-être ajouter que la Chambre a rejeté (21 mars 1884) l'amendement de M. Goblet qui ne permettait au préfet que « les mesures relatives à la sûreté et à la salubrité générales »; mais l'argument que ce vote fournit est annulé par un autre argument semblable. En effet, la rédaction qui est devenue l'article 99 a été présentée au Sénat comme la confirmation de la

En face de ces raisons, la doctrine de la circulaire ne peut produire qu'un médiocre argument de texte. L'article 99 dit que les droits du maire *ne font pas obstacle* à ceux du préfet. Donc, dit-on, le préfet n'est pas substitué au maire. — C'est donner une portée bien considérable à une mauvaise tournure de phrase et, en même temps, enlever toute signification à l'article 99. Fallait-il un texte pour déclarer que les droits des autorités municipales, qui ne dépassent pas le cercle des intérêts communaux, n'empêchent pas l'Etat de régler les intérêts généraux? J'imagine qu'en l'absence même de l'article 99, on l'eût admis, et on ne comprend pas que les Chambres aient discuté une aussi évidente vérité. Je demande en outre ce qu'il advient, avec cette interprétation des autres parties de l'article, qui, on s'en souvient, fournissent en sens opposé des arguments demeurés sans réponse. Comment expliquer que, s'agissant d'une seule commune, le préfet, soucieux des intérêts généraux, doive, avant de les régler, mettre en demeure le maire, qui ne peut pas s'en occuper et doit s'en tenir aux intérêts municipaux? Comment expliquer que le préfet intervienne dans les cas où les autorités municipales n'ont pas agi, si ces autorités n'ont pas eu à agir, puisque les intérêts en cause étaient ceux de l'Etat et non pas ceux de la commune?

Enfin, il est un cas[1] au moins où le législateur a expressément reconnu au préfet le pouvoir de prendre une mesure d'ordre communal : « Lorsqu'un champ de foire ou un autre emplacement communal destiné à l'exposition en vente des bestiaux aura été reconnu insalubre, le vétérinaire délégué adresse un rapport au maire et au préfet, et le maire prescrit l'exécution des mesures de nettoyage et de désinfection indiquées. A défaut du maire, le préfet peut, après mise

jurisprudence antérieure, comme très différente du texte adopté par la Chambre. En outre, le rejet de l'amendement de M. Goblet a été motivé par le désir de reproduire les termes de la loi des 22 décembre 1789-8 janvier 1790 sur les attributions des administrations départementales, et non par l'intention d'élargir les droits du préfet.

1. En d'autres cas, la loi autorise le préfet à prendre des mesures communales, par exemple de police rurale pour des communes isolées comme pour tout le département, mais sans référence à la loi de 1884, art. 99 (Voir, par exemple, la loi du 4 avril 1889, art. 6).

en demeure, conformément à l'article 99 de la loi municipale, ordonner l'interdiction du champ de foire, ou prescrire, aux frais de la commune, les mesures indispensables à faire cesser les causes d'insalubrité pour les animaux domestiques... » (Loi du 21 juin 1898, art. 71 [1].) On voit que, le cas échéant, le législateur adopte l'interprétation de l'article 99 qui vient d'être soutenue [2].

264. Quelle que soit la solution donnée à la question qui vient d'être examinée, l'article 99 subordonne l'intervention du préfet à deux conditions, dont l'une s'applique à toutes les circonstances et quel que soit le nombre des communes intéressées, tandis que la seconde ne s'applique qu'au cas où une seule commune est intéressée.

La première condition, commune à toutes les hypothèses, est qu'il n'ait pas été pourvu par les autorités municipales. Elle sera remplie naturellement si les autorités municipales n'ont pris aucune mesure. Elle sera remplie encore si les mesures prises sont estimées par le préfet insuffisantes ou mauvaises, car, en ce cas encore, il n'a pas été pourvu, la loi ayant évidemment entendu que les mesures devaient être appropriées au but poursuivi.

Le tribunal chargé de procurer, par des peines ou de toute autre manière, l'exécution du règlement préfectoral pris en vertu de l'article 99, peut et doit en vérifier la légalité; il a donc à s'assurer que l'on est bien dans le cas prévu par l'article 99, c'est-à-dire qu'il n'a pas été pourvu par les autorités municipales. Si ces autorités n'ont pris aucune mesure, la vérification sera aisée et ne soulèvera aucune difficulté. Si des mesures ont été prises, le tribunal

1. Comp. art. 9, 10, 12, 17.

2. La jurisprudence est peu abondante encore. Elle a admis la légalité des arrêtés préfectoraux qui, pour toutes les communes, prohibent les courses de taureaux avec mise à mort (C. d'Etat, 3 décembre 1897; *Recueil*, p. 739), fixent l'heure de fermeture des débits de boissons (Crim. cass., 4 novembre 1892; S., 93, 1, 109), ordonnent la visite des cheminées par un expert deux fois l'an (Crim. rej., 10 juillet 1897; S., 98, 1, 300). Elle a repoussé des arrêtés relatifs à la police rurale (circulation des chiens en temps de récolte : Crim. rej., 23 janvier 1892; S., 93, 1, 62). Bien que ces arrêts soient peu nombreux et peu significatifs, la jurisprudence semble disposée à suivre ses anciens errements.

aura-t-il à vérifier si elles étaient suffisantes et opportunes, ce qui implique de sa part une appréciation portée sur les actes de l'autorité municipale et sur le jugement que le préfet a émis à leur sujet? Il ne semble pas que le tribunal puisse pousser jusque-là son pouvoir de vérification. L'insuffisance des mesures municipales est attestée par l'arrêté préfectoral; elle doit être tenue pour établie, et le tribunal violerait la séparation des pouvoirs s'il entreprenait l'examen de ce point. On arrive ainsi à limiter le pouvoir qui appartient aux tribunaux de vérifier la légalité des règlements avant de les appliquer. Mais, de quelque façon qu'on légitime ce pouvoir de vérification, on doit reconnaître qu'il cède le pas au principe supérieur de la séparation des pouvoirs.

La seconde condition n'est exigée que lorsque l'arrêté préfectoral intéresse une seule commune. Elle consiste dans la nécessité d'une mise en demeure préalable[1], adressée par le préfet au maire. Cette exigence est assez difficile à justifier juridiquement. On eût compris qu'elle fût établie pour tous les cas, et que le préfet ne pût jamais se substituer aux autorités municipales, avant de les avoir requises et avec un délai pour s'exécuter. On s'explique avec peine pourquoi la condition ne protège qu'une commune isolée et en quoi elle la protège. Songe-t-on à l'atteinte portée à l'autonomie communale? Mais, pour chaque commune, l'atteinte existe dès qu'elle est intéressée, et il n'importe que plusieurs communes soient touchées en même temps. Une commune ne souffre pas moins si elle sait que son sort est partagé par d'autres, ni davantage si son cas est unique. A défaut d'explication juridique, on peut admettre que le législateur a cédé à des raisons politiques : assurément un préfet aura moins d'hésitations s'il s'agit d'une seule commune, peut-être insignifiante, peut-être négligée ou sacrifiée par les députés ou sénateurs du département; plusieurs communes offrent des chances de résistance plus forte; elles représentent un

1. Une simple invitation ne suffit pas (C. d'Etat, 8 février 1868; *Recueil*, p. 137).

appoint électoral qui mérite d'être considéré; elles trouveront une protection plus sûre auprès des hommes politiques, dont, aujourd'hui, le préfet dépend et auxquels il cède d'ordinaire. Il a donc fallu augmenter les garanties au profit d'une commune isolée. Peut-être aussi a-t-on tenu compte de ce sentiment bien humain, bien français surtout, qui rend plus douloureuses les offenses strictement individuelles et plus supportables celles qui atteignent plusieurs.

Au reste, la précaution est quelque peu puérile. Si le préfet croit pouvoir agir librement à l'égard d'une commune, il n'hésitera pas à mettre le maire en demeure; il a sans doute réfléchi mûrement avant de décider sa ligne de conduite et le délai que lui impose la mise en demeure ne lui servira pas probablement à modifier sa décision.

L'omission d'une des conditions qui viennent d'être signalées entraînerait l'annulation de l'arrêté préfectoral.

265. L'arrêté pris en vertu de l'article 99 de la loi du 5 avril 1884, est-il un acte préfectoral, l'œuvre d'un agent de l'Etat. Ne serait-ce pas un acte municipal, exceptionnellement accompli par un agent de l'Etat?

La réponse dépend de la solution adoptée sur la question qui vient d'être examinée. Si le préfet ne peut se prévaloir que de l'intérêt général, il agit au nom de l'Etat; s'il est autorisé à invoquer l'intérêt municipal, il agit au nom de la commune.

L'intérêt de la question n'est pas très considérable. L'acte, bien que municipal par ses motifs et son but, n'est pas en tous points soumis au régime des actes municipaux; il est accompli par le préfet, autorité municipale exceptionnelle et de circonstance, mais qui reste cependant le préfet; et, par conséquent, tous les points qui se rattachent à l'autorité qui a accompli l'acte doivent être réglés comme pour un acte préfectoral en général. Ainsi le préfet pourra consulter le Conseil de préfecture, bien que les autorités municipales ne le puissent pas; ainsi encore et surtout l'abrogation de l'arrêté ne pourra émaner que du préfet, et non du maire. Ce dernier point, quand il ne serait pas la conséquence du principe posé, serait commandé par

les nécessités pratiques; s'il n'était pas admis, le droit donné au préfet serait illusoire, et le maire s'empresserait d'abroger l'arrêté qu'il n'a pas voulu prendre.

Un cas curieux, où le pouvoir du préfet et celui du maire sont appelés à fonctionner simultanément, est fourni par les élections municipales, lorsqu'un deuxième tour de scrutin est nécessaire. Aux termes de l'article 30 de la loi du 5 avril 1884, « l'assemblée est de droit convoquée pour le dimanche suivant »; toutefois, la loi ajoute : « Le maire fait les publications nécessaires. » D'un autre côté, il n'est pas douteux que le préfet, chargé de convoquer les électeurs (art. 15), puisse exercer ce droit pour le deuxième tour de scrutin comme pour le premier. Pour lever la contradiction, on admet en général que le maire n'a qu'à publier un avis annonçant le deuxième tour, et que les heures d'ouverture et de clôture fixées par le préfet pour le premier tour sont les mêmes pour le second, à moins d'un nouvel arrêté préfectoral[1]. Le Conseil d'Etat, en cas de divergence entre l'arrêté du maire et celui du préfet, a annulé les élections[2].

266. L'article 99 autorise le préfet à exercer les pouvoirs du maire, non pas ceux du Conseil municipal. Il est vrai que le texte vise les cas où il n'a pas été pourvu par les autorités municipales, et le Conseil municipal est une de ces autorités. Mais cette formule n'a pas d'autre motif que le désir d'éviter la répétition du mot maire. L'article 99, quand il dispose, ne parle que du maire; ainsi lorsqu'il déclare que les droits du maire ne font pas obstacle à ceux du préfet; ainsi encore lorsque, dans le paragraphe 2, il exige une mise en demeure adressée au maire.

Cependant, des textes spéciaux autorisent le préfet à se substituer au Conseil municipal. Ainsi, selon la loi du 4 avril 1882, relative à la restauration et à la conservation des terrains en montagne, les communes désignées par un règlement d'administration publique complémentaire de la loi[3] doivent

1. Morgand, *la Loi municipale*, t. I, p. 166.
2. C. d'Etat, 6 octobre 1871; *Recueil*, p. 194.
3. Il porte la date du 11 juillet 1882.

transmettre au préfet un règlement relatif aux pâturages communaux (art. 12). Ce règlement est délibéré par le Conseil municipal (décret du 11 juillet 1882, art. 24)[1]. Il doit être communiqué avant le 1er janvier de chaque année (loi du 4 avril 1882. art. 12); faute de quoi le règlement est fait par le préfet sur l'avis d'une commission spéciale (art. 13); il devient exécutoire après notification au maire (décret du 11 juillet 1882, art. 26).

267. Dans tous les cas, le pouvoir réglementaire du préfet est strictement territorial ; les arrêtés préfectoraux n'ont force exécutoire que dans les limites du département[2]. D'un autre côté, le préfet est autorisé à faire des règlements applicables à une partie du territoire départemental[3], pourvu qu'il ne heurte pas le pouvoir réglementaire des autorités municipales. Ainsi il réglemente un cours d'eau[4] dont le régime n'intéresse qu'une région déterminée[5]. Cette remarque, combinée avec la précédente, conduit à reconnaître qu'un cours d'eau qui traverse plusieurs départements peut être successivement régi par plusieurs arrêtés préfectoraux, qui ne sont pas nécessairement identiques[6] et dont chacun s'applique territorialement[7].

268. V. Les formes des règlements préfectoraux ne sont pas déterminées par la loi. Il n'y a sur ce point que des usages qui rappellent assez exactement les usages suivis pour les

1. La loi du 4 avril 1882 (art. 13) parle de l'approbation du préfet; d'après l'article 14, les règlements « seront rendus exécutoires par le préfet si, dans le mois qui suivra l'accusé de réception de la délibération du Conseil municipal, ils n'ont donné lieu à aucune contestation ». Enfin, l'article 13 autorise le préfet à faire le règlement sur l'avis de la commission spéciale « dans les cas où les communes n'auraient pas consenti à modifier le règlement proposé par elles, conformément aux observations de l'Administration ».

2. C. d'Etat, 9 septembre 1818; S., 18, 2, 323. — Comp. : Crim. cass., 26 février 1858; S., 58, 1, 404.

3. Le décret du 5 septembre 1897 (art. 2) permet au préfet de prendre un arrêté pour tout le département, ou pour une région, ou pour un cours d'eau.

4. Les bras et canaux aboutissant à une rivière navigable sont soumis au même régime qu'elle (C. d'Etat, 27 avril et 28 août 1825; S., 26, 2, 341; — 11 janvier 1828; S., 28, 2, 319; — 11 février 1836; S., 36, 2, 233; — 4 avril 1837; S., 37, 2, 349; — 14 août 1852; S., 53, 2, 520).

5. Crim. cass., 24 novembre 1854; S., 55, 1, 74; — Crim. rej., 1er août 1862; S., 63, 1, 107; — C. d'Etat, 27 mars 1896; *Recueil*, p. 70.

6. On a vu que le ministre a les moyens d'obtenir des règlements identiques.

7. Voir l'arrêt précité du 26 février 1858.

décrets présidentiels. Ainsi le préfet commence par rappeler les textes en vertu desquels le règlement est pris[1]; cependant, tandis que le chef de l'Etat transcrit souvent en entier les lois qui le chargent de faire un règlement d'administration publique, le préfet, même lorsqu'il réglemente des matières spéciales, autres que la sécurité, la salubrité et la tranquillité publiques, et que ses droits sont fixés par des lois particulières, se borne à citer la date de la loi (ou du décret) et le numéro de l'article; en outre, le préfet ne peut se dispenser d'invoquer une loi, au moins la formule vague contenue dans la loi du 28 pluviôse an VIII, parce qu'il n'est jamais qu'un délégué; le chef de l'Etat doit à sa qualité de suprême administrateur et à la tradition de pouvoir exercer le pouvoir réglementaire sans se référer à une loi.

Les arrêtés préfectoraux sont divisés en articles, lesquels, s'il y a lieu, sont groupés en titres, chapitres, etc.

Ils mentionnent les consultations prises, chargent les sous-préfets, les maires, d'autres agents encore, de leur exécution.

Ils sont datés et signés.

Aucune loi n'attache la nullité comme sanction à ces formes coutumières[2]. Il est certain cependant qu'un arrêté préfectoral auquel manqueraient la date ou la signature[3], la mention des consultations légalement obligatoires ou la référence aux textes qui autorisent le préfet, serait irrégulier. Il devrait être annulé par le Conseil d'Etat et rejeté par les tribunaux auxquels son application serait demandée.

Avant de prendre un arrêté, le préfet est souvent obligé, par des lois ou des règlements, de consulter différents corps ou fonctionnaires : le Conseil général[4], le Conseil géné-

1. Les arrêtés préfectoraux citent un grand nombre de textes; dans la quantité, beaucoup de circulaires ou instructions ministérielles. Parfois ils transcrivent les textes en vertu desquels le préfet agit.

2. Crim. cass., 10 juin 1869; S., 70, 1, 48. Cet arrêt considère comme règlement préfectoral un texte élaboré par un ingénieur et revêtu de la signature du préfet.

3. Jugé que la signature n'est pas indispensable (C. d'Etat, 6 juillet 1[illegible] S., *Suppl.*, 1807, p. 796).

4. Lois des 24 décembre 1888, art. 1; 4 avril 1889, art. 6 et 8; 3 mai 1[illegible] art. 9; — décret du 5 septembre 1897, art. 2, 6, 10, 16.

ral et le Conseil d'arrondissement[1], le Conseil municipal, le Conseil de préfecture, le maire[2], le Conseil d'hygiène[3], le Conseil général et la Chambre consultative d'agriculture[4], le Conseil général, le Conseil de salubrité, les ingénieurs et les agents des forêts[5]. Parfois, une enquête est prescrite[6].

Ces consultations ont en général le même caractère que celles que nous avons rencontrées pour le Président de la République et les ministres. Elles sont obligatoires en ce sens que le préfet est tenu de les prendre[7]; il n'est pas tenu de s'y conformer[8] et garde la liberté[9] comme la responsabilité de ses décisions, sauf exception[10].

Quelquefois, cependant le préfet, est tenu de se conformer aux avis qu'il a été obligé de prendre[11]; et la sanction serait naturellement l'annulation par le Conseil d'Etat.

Le Conseil de préfecture est placé auprès du préfet comme le Conseil d'Etat auprès du Président de la République, pour lui offrir d'une façon permanente le concours et les avis que le préfet peut lui demander à tout instant et sur toute matière.

L'arrêté préfectoral mentionne d'ordinaire les consultations prises par le préfet. La mention est même nécessaire[12], sous la sanction de l'annulation, si la consultation était obligatoire; de même pour les avis conformes quand ils sont requis.

269. Les lois et décrets subordonnent assez souvent la

1. Loi du 4 avril 1889, art. 4.
2. Loi du 21 juin 1898, art. 10.
3. Loi du 21 juin 1898, art. 22, 25.
4. Loi du 21 juin 1898, art. 10, 12, 76.
5. Décret du 5 septembre 1897, art. 19.
6. Loi du 8 avril 1898, art. 36.
7. C. d'Etat, 9 avril 1868; *Recueil*, p. 394; — Crim. rej., 15 et 27 décembre 1839; S., 39, 1, 816. Jugé que l'absence d'instruction préparatoire ne rend pas l'arrêté illégal (Req. rej., 2 mars 1869; S., 70, 1, 359).
8. Pour l'avis du Conseil municipal, C. d'Etat, 11 décembre 1891; *Recueil*, p. 751; — 28 mars 1873; *Recueil*, p. 281.
9. C. d'Etat, 28 mars 1873; *Recueil*, p. 281.
10. Voir loi des 11-19 septembre 1792; — C. d'Etat, 8 août 1882; *Recueil*, p. 810.
11. Loi du 21 juin 1898, art. 9 (avis du Conseil général).
12. *Contra :* Crim. cass., 13 juillet 1877; S., 77, 1, 387.

force exécutoire des règlements préfectoraux à une approbation préalable donnée par un[1] ou plusieurs[2] ministres[3]. Ils ne définissent pas le rôle qui revient au ministre; mais aucune difficulté sérieuse ne peut s'élever. Le ministre accorde ou refuse son approbation au règlement entier ou à certaines de ses dispositions, il ne peut modifier sa teneur ni le remplacer par un autre texte, car, en agissant ainsi, il exercerait le pouvoir réglementaire, et, par hypothèse, il ne le possède pas. Les lois et décrets en vertu desquels le ministre agit lui donnent un simple droit d'approbation, et on ne peut en conclure à une concession du pouvoir réglementaire; c'est seulement le droit d'en surveiller l'exercice, d'en réprimer les erreurs par les moyens qui sont d'ordinaire à la disposition du ministre. C'est, en somme, une faculté très voisine du contrôle hiérarchique que tout ministre est autorisé à exercer sur les actes de ses subordonnés. La seule différence notable avec le contrôle hiérarchique, c'est que le droit d'approbation ou de rejet doit être positivement exercé, que l'arrêté préfectoral doit porter mention de l'approbation ministérielle et restera sans force tant que le ministre n'aura pas approuvé; tandis que le contrôle hiérarchique se manifeste plutôt par l'annulation des actes. Différence qui n'implique pas la jouissance dans le premier cas du pouvoir réglementaire, qui n'est sûrement pas possédé dans le second cas. Les textes qui réclament l'approbation ministérielle ne paraissent pas avoir une autre signification.

270. On peut se demander quel effet produit l'approbation ministérielle dans les cas où elle est exigée par une loi ou un décret. Modifie-t-elle la nature de l'acte? L'acte est-il un arrêté ministériel ou un arrêté préfectoral?

1. Loi du 8 avril 1898, art. 36; loi du 21 juin 1898, art. 76.
2. Décret du 5 septembre 1897, art. 21.
3. Certains textes (loi du 8 avril 1898, art. 19) disent que l'arrêté du préfet sera pris *sous l'autorité* du ministre. Formule peu claire en soi, mais qui s'éclaire grâce aux décrets de décentralisation. Si la matière est de celles où le préfet décide lui-même, il fera le règlement, sauf contrôle hiérarchique du ministre; dans les autres cas, l'approbation ministérielle est nécessaire. Pour écarter ces conclusions, il faudrait un texte net.

Certains points paraissent hors de doute. Ainsi, à ne considérer que la forme et le libellé, l'acte émane du préfet ; c'est le préfet qui décide, bien que plus bas figurent la signature et l'approbation du ministre. Au point de vue de la portée d'application, l'acte vaudra seulement pour l'étendue du territoire départemental, comme un arrêté préfectoral. C'en est assez pour déclarer que, malgré l'approbation du ministre, l'acte demeure un arrêté préfectoral[1]. La deuxième remarque surtout est démonstrative, parce que, dans l'état de nos lois, le pouvoir réglementaire pour le territoire départemental appartient en principe au préfet, et les exceptions, même au profit du chef de l'Etat, ont besoin d'un texte qui les affirme ; donc, en règle générale, tout règlement départemental est un acte préfectoral. En outre, si, comme on l'a vu, le rôle du ministre, en cas d'approbation expresse, est une forme du contrôle hiérarchique, l'acte soumis à ce contrôle, à cette approbation, ne change pas de nature pour cela.

Mais, dira-t-on, sans l'approbation ministérielle, l'acte ne vaut rien, et aucun tribunal ne l'appliquera ; sans doute ; il en est de même de plusieurs autres éléments nécessaires, comme les consultations que la loi oblige le préfet à prendre et sans lesquelles l'acte ne vaut rien et n'est pas appliqué par les tribunaux, et avec lesquelles l'acte garde sa nature intrinsèque.

La question offre un réel intérêt. Les actes en question sont, si on adopte la solution qui vient d'être proposée, soumis au régime des règlements préfectoraux à tous les points de vue. Il en résulte notamment que ces règlements sont exposés au recours hiérarchique dans les conditions ordinaires, et que le recours sera porté au ministre même qui a donné l'approbation. Le succès du recours n'est pas impossible ; le premier examen du règlement, fait par le ministre avant l'approbation, a été fait d'office, au point de vue administratif principalement ; le demandeur fournira peut-être des motifs de décision qui avaient échappé au ministre et qui sont déduits des droits et intérêts particuliers. Le ministre

1. *Contra :* Macarel, I, 149 ; — C. d'Etat, 19 novembre 1897 ; *Recueil*, p. 708.

pourra ainsi être amené à rétracter son approbation[1] ou à annuler l'arrêté préfectoral; et le reproche de contradiction ne peut lui être adressé. Il n'est péremptoire que pour les jugements; et un administrateur doit pouvoir librement corriger ses erreurs et celles de ses subordonnés dès qu'elles lui sont montrées.

Une autre conséquence du caractère préfectoral de l'acte est que, si une loi répartit, sur une matière donnée, le pouvoir réglementaire entre le ministre et le préfet avec l'approbation du ministre, les sanctions particulières accordées aux règlements ministériels proprement dits ne profiteront pas aux arrêtés pris par le préfet et approuvés par le ministre.

Dans tous les cas, on ne confondra pas les arrêtés préfectoraux pris avec l'approbation du ministre et ceux pris sous l'autorité du ministre. Cette dernière formule est un simple rappel, fort inutile en théorie au moins, du contrôle hiérarchique; l'approbation n'est nécessaire que si elle est requise expressément.

271. VI. Le règlement préfectoral, soumis à la règle commune, n'entre en vigueur qu'après avoir reçu une publicité suffisante[2], condition[3] de sa force et de ses effets[4].

Aucune mesure de publicité n'est, dans les lois ou décrets, déclarée nécessaire ou suffisante; comme pour le règlement ministériel, le juge apprécie souverainement[5].

Quelques indications pratiques peuvent être données.

Le règlement qui ne réclame que le concours des fonctionnaires acquiert force obligatoire par la connaissance

1. Il le peut évidemment (C. d'Etat, 19 février 1868; *Recueil*, p. 173).

2. C. d'Etat, 20 décembre 1889; *Recueil*, p. 1200; — 29 décembre 1871; *Recueil*, p. 351. — Jugé cependant que, pour les attributions que le préfet exerce à la place des anciens intendants, la publicité n'est pas nécessaire (C. d'Etat, 13 février 1885; *Recueil*, p. 178).

3. Des élections municipales ont été annulées pour défaut de publicité de l'arrêté qui convoquait les électeurs (C. d'Etat, 23 février 1841; *Recueil*, p. 72; — 31 janvier 1845; *Recueil*, p. 44); sans publicité, pas de contravention punissable (C. d'Etat, 20 décembre 1880; *Recueil*, p. 1200).

4. Le juge ne peut exiger la production de l'original (C. d'Etat, 6 juillet 1816; S., *suppl.*, 1807, p. 796) et n'est pas tenu de transcrire le texte dans sa sentence (Crim. rej., 1er août 1862; S., 63, 1, 107).

5. Comp. Ch. r. cass., 18 septembre 1847; S., 47, 1, 758; cet arrêt décide que l'arrêté doit être présumé publié dès que l'Administration l'affirme; le juge ne peut exiger des formalités que la loi ne commande pas.

qui leur en est donnée, par l'envoi qui leur en est fait[1].

Celui qui vise une catégorie définie de citoyens est obligatoire s'il a été notifié à chaque membre de la catégorie[2], une publication universelle n'est pas nécessaire. En revanche, si elle a été donnée, la notification individuelle est inutile[3].

Celui qui atteint le public, celui qui concerne une situation dans laquelle tout citoyen est exposé à se trouver, celui qui vise une catégorie ouverte à tous, une profession par exemple, celui qui, visant une catégorie fermée, s'occupe de ses rapports avec le public, tous ces règlements ont besoin d'une publicité générale, impersonnelle, la seule qui puisse avertir tous les intéressés; puisque tout le monde peut être intéressé, tout le monde doit être averti. Elle ne saurait être remplacée ni par la connaissance personnelle que le prévenu aurait eue, n'importe comment, du règlement préfectoral, ni par la notification individuelle qui lui en aurait été faite par un agent administratif.

Les moyens de publicité doivent être laissés au choix du préfet, sauf l'appréciation du tribunal. Le préfet fera bien sans doute de tenir compte des usages locaux, mais il ne peut être tenu de s'y conformer. Ainsi, dans une région où la publication à son de trompe ou de caisse[4], à cor et à cri est demeurée en usage, l'affichage pourrait être considéré comme ayant procuré une publicité suffisante; et même on conçoit difficilement que le contraire pût être admis, pourvu que le nombre et la place des affiches fussent normaux. Mais, de même, l'affichage n'est pas obligatoire, bien qu'il

1. Les fonctionnaires intéressés reçoivent d'ordinaire le *Bulletin* dont il va être parlé. En outre, l'arrêté ordonne quelquefois que son texte sera envoyé au procureur général, aux procureurs de la République, aux présidents des tribunaux; — au procureur général, au commandant de gendarmerie, au conservateur des forêts, aux directeurs des douanes et des contributions indirectes; — etc. (indications recueillies dans le *Bulletin des Bouches-du-Rhône*).

2. Ce serait aller trop loin que de réputer connu de tous les agents d'une Compagnie de chemins de fer un arrêté notifié au directeur (Voir cependant Crim. cass., 9 mai 1844; S., 44, 1, 457).

3. C. d'Etat, 17 juillet 1896; *Recueil*, p. 577; — 26 février et 14 mai 1892; *Recueil*, p. 202 et 452; — 22 novembre 1889; *Recueil*, p. 1058; — 11 février 1887; *Recueil*, p. 133; — Crim. cass., 14 juillet 1852; S., 53, 1, 47.

4. Ce mode est encore quelquefois prescrit par le préfet, sans préjudice de l'insertion au *Bulletin*, avec ou sans des affiches.

constitue le mode le plus naturel de publicité dans les usages modernes. Son exécution a lieu dans les conditions ordinaires ; les affiches sont posées aux lieux désignés par le maire à cet effet ; à défaut d'un emplacement spécial, il suffit que les affiches soient placées aux endroits d'usage et de façon apparente[1].

Quelquefois, l'arrêté préfectoral prescrit, pour sa propre publicité, quelques mesures déterminées[2]. Elles seront prises utilement, car l'Administration en connaît sans doute l'efficacité. Elles ne sont cependant pas obligatoires au point que, si elles n'ont pas été prises, le juge doive refuser force exécutoire au règlement ; le juge aurait même en ce cas sa liberté d'appréciation sur le fait de la publicité[3].

Sur la question de publicité, le fardeau de la preuve incombe au demandeur, c'est-à-dire à celui qui réclame l'application du règlement ; en matière pénale, donc, au ministère public. La preuve serait toute faite[4] si un agent administratif avait régulièrement constaté l'accomplissement des mesures prises à cet effet ; elle serait même irréfutable, à cause de la séparation des pouvoirs, et le juge ne pourrait accueillir l'offre de la preuve contraire ; il n'aurait que la ressource de déclarer la publicité insuffisante. Un très grand nombre d'arrêts admettent des preuves ou au moins des présomptions assez difficiles à accepter. Ainsi presque tous les préfets publient un *Bulletin des actes administratifs* conformément à la circulaire du ministre de l'Intérieur en date du 21 septembre 1815 ; les règlements préfectoraux y sont insé-

1. Crim. rej., 10 avril 1895 ; S., 95, 1, 380.

2. Régulièrement, l'arrêté préfectoral ordonne qu'il sera inséré au *Bulletin des actes administratifs ;* presque toujours, il ajoute qu'il sera imprimé, publié et affiché dans les communes ; quelquefois, il prescrit l'insertion, outre le *Bulletin* précité, dans un autre recueil comme le *Bulletin départemental de l'enseignement primaire*. L'arrêté ordonne que son texte sera envoyé à tels fonctionnaires (Voir *supra*, p. 431 n° 1) et qu'en outre les maires en remettront des expéditions aux gardes champêtres et aux autres agents chargés de la police de la chasse.

3. Selon quelques arrêts, une présomption de publicité, susceptible de la preuve contraire, résulte du double fait que l'arrêté prescrit des mesures de publicité et a été inséré au *Bulletin des actes administratifs* (Crim. rej., 8 février 1878, S., 79, 1, 331).

4. Crim. cass., 18 septembre 1847 ; S., 47, 1, 758.

rés naturellement[1], et les tribunaux inclinent à considérer que cette insertion constitue une publicité suffisante[2], tout en admettant à fournir la preuve contraire[3]. La solution de principe est évidemment déterminée par l'analogie que présente le *Recueil* départemental avec le *Journal officiel* et le *Bulletin des lois*, analogie qui, cependant, n'est pas légalement établie, puisque le *Recueil* n'a jamais été reconnu par le législateur. Il n'a aucune valeur officielle ; il n'en a pas plus qu'une publication privée ; comment lui attacher une force probante ? Celle qui est attribuée au *Journal officiel* et au *Bulletin des lois* est due à une fiction, œuvre de la loi, qui ne peut être admise au profit d'un autre Recueil Quant au correctif, à l'admission de la preuve contraire, il s'explique par l'influence irrésistible des observations précédentes ; mais il s'accorde mal avec la solution principale et en marque la faiblesse. Car comment accepter cette présomption de notoriété sans lui donner des effets pleins et sans refuser toute discussion à ce sujet?

Plusieurs arrêts[4] voient encore une présomption suffisante dans l'indication, contenue au règlement même, des mesures à prendre pour la publication. Ils déclarent qu'il est à présumer que l'Administration a réalisé les intentions qu'elle annonce, et en même temps ils admettent la preuve contraire. La présomption est bien insuffisante ; l'intention ne vaut pas le fait, surtout en matière de publicité. Comment,

1. Le *Bulletin* contient beaucoup d'autres documents : certaines lois, certains décrets, des arrêtés et des circulaires ou instructions des ministres, des circulaires du préfet, des avis du Conseil d'Etat, des avis administratifs de tout genre. A la veille d'une élection, surtout d'une élection générale, il reproduit les principaux textes de tout ordre relatifs à la matière. — Assez souvent, une circulaire ministérielle ordonne qu'elle sera insérée au *Bulletin*, et, pour preuve de la formalité accomplie, ordonne l'envoi au ministère de deux exemplaires du numéro où l'insertion est faite.

Le *Bulletin* paraît à intervalles inégaux et en fascicules inégalement volumineux.

2. Crim. cass., 8 février 1878 ; S., 79, 1, 331 ; — 13 août 1857 ; S., 57, 1, 800 ; — 3 octobre 1857 ; S., 58, 1, 256. — Comp. Laferrière, *Traité de la juridiction administrative*, t. II, p. 458.

Contra : Crim. cass., 5 juillet 1845 ; S., 45, 1, 776 ; — Crim. rej., 28 novembre 1845 ; S., 46, 1, 270 ; — Nancy, 27 mars 1843 ; S., 45, 1, 776 (note).

3. Crim. cass., 5 mars 1836 ; S., 36, 1, 597.

4. Crim. cass., 24 juillet 1852 ; S., 53, 1, 47 ; — 5 mars 1836 ; S., 36, 1, 597,

d'autre part, concilier l'admission de la preuve contraire avec la confiance témoignée aux promesses de l'Administration?

La force obligatoire existe dès la publicité donnée[1]. Le système établi par des textes pour les décrets est ici sans application. Certaines lois fixent un délai au terme duquel seulement le règlement préfectoral entrera en application[2]. En outre, le préfet indique quelquefois la date à laquelle son arrêté sera applicable[3].

L'arrêté préfectoral opère sans rétroactivité[4]. Mais les mesures administratives, surtout quand elles ont trait à la police, peuvent être prises ou modifiées au gré de l'Administration ; l'exercice de ce droit n'est pas en général à considérer comme portant atteinte à des droits acquis, même quand les particuliers ont cru pouvoir spéculer sur la durée des mesures antérieures[5]. A plus forte raison, la simple attente ou annonce d'un règlement nouveau est-elle sans effet[6].

1. Pourvu que toutes les conditions, de fait et de droit, de l'application soient remplies. Voir, pour un arrêté de classement de chemin non suivi d'un plan d'alignement, C. d'Etat, 9 avril et 14 mai 1897 ; *Recueil*, p. 306 et 366.

2. Ainsi la loi du 3 mai 1844 (art. 3) établit un délai de dix jours lequel d'ailleurs, n'est pas applicable à l'arrêté qui retarde l'ouverture primitivement fixée (Crim. rej., 10 avril 1895; S., 95, 1, 380; — Crim. cass., 14 février 1860; S., 61, 1, 429).

Voir encore décret du 5 septembre 1897, art. 3.

3. Quand l'arrêté emploie la formule « à partir du », le jour indiqué est celui de l'entrée en vigueur, et non le lendemain (Crim. cass., 7 septembre 1833 ; S., 33, 1, 882).

4. Il en résulte, par exemple, que l'action en indemnité dirigée contre un entrepreneur de travail public qui a occupé une propriété privée avant l'arrêté autorisant l'occupation temporaire, appartient à la compétence judiciaire (Bastia, 29 octobre 1889; S., 90, 2, 184); qu'un arrêté ne peut imposer des conditions nouvelles à un établissement insalubre (antérieur au décret du 15 octobre 1810), incendié et aussitôt reconstruit (C. d'Etat, 23 décembre 1898 ; *Recueil*, p. 827); qu'une action possessoire est possible jusqu'à la déclaration de domanialité publique (C. d'Etat, 26 juin 1852; *Recueil*, p. 696). — Il n'y a pas rétroactivité à appliquer à tous les usiniers sans exception un arrêté ordonnant l'abaissement des eaux (C. d'Etat, 2 août 1860; *Recueil*, p. 601), ni à considérer un chemin comme appartenant au domaine public dès son classement (C. d'Etat, 2 février 1825; S., 26, 2, 340; — 17 juin 1818 ; S., 18, 2, 321).

En sens inverse, il a été jugé que la contravention de voirie cesse d'être punissable si le déclassement du chemin intervient avant le jugement (C. d'Etat, 30 août 1842; *Recueil*, p. 442 ; — 22 décembre 1853 ; *Recueil*, p. 1001) ; en ce cas, la réparation au domaine public, qui est l'objet essentiel de l'action, est devenue impossible.

5. C. d'Etat, 13 octobre 1809 ; *Recueil* ; S., 17, 2, 192.

6. C. d'Etat, 19 janvier 1825; S., 25, 2, 345.

272. Le règlement préfectoral, dûment publié, acquiert une force obligatoire universelle, comparable à celle de la loi [1]. Les principes sont connus ; il suffit d'en relever les applications principales.

Rien de très important pour les fonctionnaires [2] et les particuliers [3].

Les tribunaux sont liés par l'arrêté préfectoral et ne peuvent mettre obstacle à son application [4].

Les deux points signalés précédemment et qui mettent une différence entre le règlement et la loi se retrouvent avec une certaine importance.

La question de la responsabilité encourue par l'Etat à raison des règlements prend un intérêt particulier, parce que les arrêtés préfectoraux, agissant de plus près et de façon moins générale que les décrets, sont exposés à porter des atteintes plus précises et plus fréquentes aux droits particuliers. Une distinction semble ressortir des textes et de la jurisprudence. Les règlements relatifs à la police n'engagent pas en principe la responsabilité de l'Etat [5]. Les autres règlements, par exemple les arrêtés qui délimitent le domaine public, empiètent parfois sur la propriété privée, et donnent lieu à une indemnité. Les principes essentiels sur ce point sont les suivants. Le préfet a seul qualité pour délimiter le domaine public [6], et les tribunaux ne peuvent

1. Elle ne doit pas être étendue hors du cercle où se meut le règlement. Ainsi l'arrêté qui délimite deux communes ne lie pas les tribunaux pour la fixation des limites de la propriété privée (C. d'Etat, 18 novembre 1838 ; S., 39, 2, 547).

2. Voir, pour les maires, C. d'Etat, 21 juin 1855 ; S., 56, 2, 59.

3. L'arrêté oblige en principe toute personne même étrangère au département (Crim. cass , 9 novembre 1878 ; S , 79, 1, 46). L'individu astreint par un arrêté préfectoral à avoir des poids et mesures ne se libère pas de la taxe en ne les ayant pas (C. d'Etat, 11 décembre 1867 ; S., 68, 2, 292).

4. C. d'Etat, 27 mars 1896 ; *Recueil*, p. 295 ; — Conflits, 13 décembre 1890 ; *Recueil*, p. 951 ; — Caen, 28 juin 1866 ; S., 67, 2, 237 ; — C. d'Etat, 4 mars 1829 ; S., 29, 2, 246 ; — 7 juin 1826 ; S., 27, 2, 269. Cependant le tribunal saisi d'une action en indemnité peut ordonner un sursis si cela est utile pour l'appréciation du droit (Conflits 13 mai 1876 ; S., 78, 2, 220).

5. C. d'Etat, 14 juillet 1859 ; *Recueil*, p. 495 ; — 27 mars 1896 ; S., 98, 3, 60 ; — 31 décembre 1869 ; *Recueil*, p. 1045. — Tout au moins les tribunaux judiciaires sont-ils incompétents (Conflits, 12 janvier 1878 ; *Recueil*, p. 44).

6. C. d'Etat, 15 mars 1844 ; S., 44, 2, 275.

se substituer à lui, soit pour faire la délimitation[1], soit pour dire si tel bien appartient au domaine public[2], soit pour déterminer le véritable état du domaine public[3], soit pour relever des irrégularités[4]. Les questions de domanialité publique sont préjudicielles à celles de propriété privée[5]. Certains arrêts ont même vu dans les arrêtés relatifs au domaine public une présomption de domanialité[6]. Mais ces arrêtés ne peuvent porter atteinte à la propriété privée[7]. Ils sont annulés par le Conseil d'Etat[8]; en outre, ils n'empêchent pas[9] que les particuliers lésés fassent valoir leurs droits[10]. Si les tribunaux ne peuvent maintenir le particulier en possession ou en jouissance des terrains touchés[11], ils sont autorisés à constater l'existence du droit de propriété atteint[12] en vue d'une indemnité, et à accorder l'indemnité[13]. A plus forte raison peuvent-ils statuer sur les procès où des droits privés seuls sont en cause[14].

1. Conflits, 13 mars 1872; *Recueil*, p. 166. — Comp. C. d'Etat, 26 décembre 1818; S., 19, 2, 243.

2. C. d'Etat, 2 mai 1866; *Recueil*, p. 429. — Comp. 26 juin 1852; S., 52, 2, 697; — 3 et 17 juin 1818; S., 18, 2, 309 et 321; — 4 juin 1809; S., 17, 2, 105.

3. C. d'Etat, 22 novembre 1866; *Recueil*, p. 1070; — 7 octobre 1807; S., 16, 2, 296.

4. C. d'Etat, 9 février 1847; S., 47, 2, 377.

5. Conflits, 27 mai 1876; S., 78, 2, 224; — 19 janvier 1877.

6. Req. rej., 21 janvier 1871; S., 72, 1, 20; — Amiens, 30 novembre 1868; S., 69, 2, 37; — Pau, 9 février 1870; S., 70, 1, 156. — Mais : C. d'Etat, 18 août 1807; S., 16, 2, 253; — 6 janvier 1814; S., 14, 2, 337; — 19 mars 1820; S., 21, 2, 53; — 12 janvier 1825; S., 26, 2, 339; — 4 mars 1829; S., 29, 2, 246; — 11 janvier 1837; S., 37, 2, 246; — 6 juillet 1843; S., 43, 2, 597. — En tout cas, le classement d'un chemin rural n'en attribue pas le sol à la commune (Nancy, 6 août 1845; S., 46, 2, 249; — C. d'Etat, 27 mars 1851; S., 51, 2, 454.

7. Conflits, 11 janvier et 1er mars 1873; S., 73, 2, 225, et 74, 2, 61.

8. C. d'Etat, 12 janvier 1894; S., 95, 3, 130; — 21 janvier 1890; *Recueil* p. 73; — 28 avril 1882; S., 84, 3, 29; — 13 décembre 1866; *Recueil*, p. 1152. — Voir cependant 27 mai 1881; S., 83, 3, 6. — Comp. 25 avril 1879; *Recueil*, p. 312.

9. C. d'Etat, 19 janvier 1820; S., 21, 2, 53; — 4 mars et 6 mai 1829; S., 29, 2, 246 et 356.

10. La réserve des droits des tiers doit être expresse (loi du 8 avril 1898, art. 36).

11. C. d'Etat, 7 juin 1826; S., 27, 2, 269; — 12 mai 1847; S., 47, 2, 548.

12. Req. rej., 6 mars 1883; S., 84, 1, 125; — Conflits, 22 novembre 1851; S., 52, 2, 151; — C. d'Etat, 16 octobre et 8 novembre 1813; S., 14, 2, 330; — 20 mai 1860; S., 60, 2, 552.

13. Conflits, 13 et 27 mai 1876; S., 78, 2, 220 et 224; — 11 janvier et 1er mars 1873; S., 73, 2, 25, et 74, 2, 61; — 3 juin 1818; S., 18, 2, 309.

14. C. d'Etat, 26 juin 1852; S., 52, 2, 697 et 698.

Il en est à peu près de même des règlements d'eau[1]; des arrêtés sur le curage[2] d'un cours d'eau non navigable ni flottable; etc.[3].

Les tribunaux sont autorisés et tenus à vérifier la légalité des arrêtés préfectoraux avant de les appliquer. Leur examen porte notamment sur la compétence territoriale du préfet, outre les points signalés[4]. L'exécution de l'arrêté illégal donne droit au rétablissement de l'ancien état de choses, ainsi au remboursement d'une taxe illégalement établie[5].

273. VII. L'interprétation d'un arrêté préfectoral appartient[6] en principe au préfet[7]; sinon à l'auteur même de l'acte, du moins à son successeur. Si pourtant l'attribution exercée par l'acte à interpréter a été donnée à une autre autorité, celle-ci est désormais compétente pour l'interprétation[8].

Les tribunaux chargés d'appliquer le règlement l'interprètent[9] dans la mesure nécessaire pour l'application[10]; ils

1. Req. rej., 24 février 1845; S., 45, 1, 528. — Quelquefois l'action a été dirigée contre ceux que l'arrêté favorisait indûment (Agen, 24 et 26 juillet 1865; S., 66, 2, 113 et 115). Comp. loi du 4 avril 1889, art. 8.

2. C. d'Etat, 3 juin 1818; S., 18, 2, 309; — 16 février 1854; *Recueil*, p. 112; — 22 mai 1869; *Recueil*, p. 516; — 13 mai 1876; *Recueil*, p. 452; — 3 août 1877; S., 79, 2, 222. — Ici cependant l'action possessoire a été admise comme obstacle à l'arrêté (Civ. rej., 23 mars 1880; S., 80, 1, 397; — Comp. 1er mars 1875; S., 75, 1, 295), et la compétence pour l'action en indemnité a été déclarée tantôt judiciaire (C. d'Etat, 3 août 1877; S., 79, 2, 222), tantôt administrative (C. d'Etat, 16 février 1854; *Recueil*, p. 112).

3. On notera aussi un arrêt aux termes duquel le propriétaire qui a construit conformément à un premier plan d'alignement a droit à une indemnité si ce plan est changé (C. d'Etat, 12 décembre 1848; S., 19, 2, 243).

4. Crim. rej., 15 décembre 1838; S., 39, 1, 816; — Civ. cass., 7 décembre 1859; S., 60, 1, 229; — Crim. cass., 22 novembre 1872; S., 73, 1, 187; — Civ. cass., 24 juin 1890; S., 91, 1, 540; — Caen, 27 juillet 1857; S., 58, 2, 26; — Trib. du Puy, 26 décembre 1893; S., 94, 2, 217; — C. d'Etat, 20 juillet 1854; *Recueil*, p. 666; — 29 janvier 1857; S., 57, 2, 715; — 7 août 1886; *Recueil*, p. 751; — 8 août 1895; *Recueil*, p. 667. — *Contra :* C. d'Etat, 6 juillet 1810; S., *Suppl.*, 1807, p. 796. — Comp. Conflits, 13 décembre 1890; *Recueil*, p. 951.

5. Sur la prescription de cette action au cas d'extension illégale d'une taxe existante, Civ. cass., 11 juillet 1895; S., 97, 1, 87.

6. C. d'Etat, 9 mars 1836; S., 36, 2, 301; — 6 février 1846; S., 46, 2, 346; — 15 mars 1844; S., 44, 2, 275; — 18 mai 1854; *Recueil*, p. 475.

7. Il peut interpréter spontanément; il n'est pas nécessaire qu'un tribunal l'en requière (C. d'Etat, 8 février 1878; *Recueil*, p. 143).

8. Ainsi il appartient actuellement à la Commission départementale d'interpréter un arrêté préfectoral (antérieur à la loi du 10 août 1871) qui classe un chemin vicinal ordinaire (C. d'Etat, 2 avril 1897; *Recueil*, p. 274).

9. Crim. cass., 22 novembre 1872; S., 73, 1, 187.

10. Civ. cass., 12 juin 1888; S., 89, 1, 124; — 24 juin 1890; S., 91, 1, 540. — Comp. C. d'Etat, 22 mai 1869; *Recueil*, p. 516.

ne peuvent ni s'abstenir de juger sous prétexte d'obscurité, ni surseoir jusqu'à l'interprétation administrative[1]. L'interprétation doit être stricte et littérale[2].

L'interprétation administrative peut survenir pendant qu'un procès est pendant[3].

274. VIII. La théorie générale des recours présente, dans son application générale aux arrêtés préfectoraux, peu de particularités notables. On notera brièvement et ces particularités et les applications principales du droit commun.

Le contrôle parlementaire est ici encore possible, à cause de l'autorité hiérarchique que le ministre possède à l'égard du préfet; en sorte que le ministre est responsable des actes de ses subordonnés.

Le recours hiérarchique[4], inconcevable théoriquement pour le Président de la République, impraticable pour les ministres, est, au contraire, d'un usage régulier à l'égard des arrêtés préfectoraux. Le rapport de subordination qui rattache le préfet aux différents ministres permet aux particuliers de demander aux ministres l'annulation du règlement préfectoral qui leur nuit.

Ce recours est formé devant le ministre compétent selon la matière réglementée.

Son fondement se trouve dans l'autorité que le ministre possède à l'égard du préfet, et non dans ses attributions relativement à la matière réglementée. En conséquence, il n'est soumis à aucune condition de forme ou de délai ; il n'est pas limité pour les griefs à alléguer ; et le ministre, qui, en vertu de son autorité hiérarchique, peut annuler l'arrêté préfectoral, n'est pas autorisé à le modifier ou à le remplacer ; car il n'a pas, sur la matière, le pouvoir réglementaire.

1. Crim. cass., 26 août 1853 ; S., 54, 1, 78. — Cependant Civ. cass., 6 novembre 1877 ; S., 78, 1, 114 ; — Req. rej., 26 juillet 1881 ; S., 82, 1, 210 ; — Civ. cass., 25 octobre 1898 ; S., 1900, 1, 7. — Comp. Req. rej., 12 juin 1899 ; S., 1900, 1, 129.

2. Crim. rej., 12 novembre 1885 ; S., 87, 1, 494 ; — Riom, 20 mai 1863 ; S., 63, 2, 253 ; — Crim. cass., 2 mai 1896 ; S., 96, 1, 476 ; — Crim. rej., 30 décembre 1865 ; S., 66, 1, 272.

3. C. d'Etat, 12 mai 1847 ; S., 47, 2, 558.

4. Voir E.-H. Perreau, *Du contrôle hiérarchique en matière administrative* (*Revue du Droit public*, t. VII, p. 439, et t. VIII, p. 62).

Le recours hiérarchique n'est pas suspensif; les tribunaux ne sont pas tenus de surseoir jusqu'à la décision ministérielle[1], et une contravention à l'arrêté préfectoral commise après le recours et avant la décision est punissable[2].

Le succès de ce recours — annulation ou modification de l'arrêté attaqué — entraîne la caducité de tous les effets qu'avait produits cet acte, ainsi des condamnations[3].

La jurisprudence a pendant longtemps[4] exclu tout recours contentieux contre les arrêtés préfectoraux. Aujourd'hui, elle continue à écarter le recours de pleine juridiction[5] et admet le recours en annulation[6].

Le recours en annulation est soumis au droit commun.

Il suppose un acte positif; le refus de faire le règlement[7], la simple notification d'un décret réglementaire[8] ne sont pas susceptibles d'être attaqués.

Le demandeur doit justifier d'un intérêt personnel[9], con-

1. C. d'Etat, 8 août 1888; *Recueil*, p. 737.
2. Crim. rej., 8 janvier 1858; S., 59, 1, 286.
3. C. d'Etat, 6 décembre 1836; *Recueil*, t. VI, p 466.
4. La jurisprudence, qui a été si lente à accepter le recours en annulation contre les actes du chef de l'Etat, a admis d'assez bonne heure l'annulation des arrêtés préfectoraux pour incompétence et excès de pouvoir (C. d'Etat, 23 avril 1807; S., *Suppl.* au t. VII, p. 795; — 12 novembre 1809; S., 17, 2, 199; — 12 avril 1812; S., 12, 2, 206; — 6 décembre 1813; S., 14, 2, 333; — 13 mai, 22 juillet, 9 septembre 1818; S., 18, 2, 297, 303, 323; — 3 février, 31 mars 1819; S., 19, 2, 303, 310, et 21, 2, 269; — 12 avril et 1er mai 1822; S., 23, 2, 218 et 185; — 2 février 1825; S., 25, 2, 349; — 18 janvier 1826; S., 26, 2, 340. — Voir cependant 23 février 1820; *Recueil*, t. II, p. 654; — 12 janvier 1825; S., 26, 2, 339; — 22 février 1844; *Recueil*, p. 105; — 17 janvier 1846; *Recueil*, p. 48. — Comp. 13 mai 1809; S., 17, 2, 180).

Il n'est pas sans intérêt de noter que l'incompétence et l'excès de pouvoir servaient en même temps à annuler des arrêtés des Conseils de préfecture (C. d'Etat, 10 septembre 1808, 24 mars, 29 avril 1809; S., 17, 2, 25, 104, 125; — 12 février 1811, 19 juin 1813; S., 13, 2, 201 et 307; — 10 février et 6 mars 1816; S., 16, 2, 201 et 212; — 3 et 17 juin, 12 août 1818; S., 18, 2, 96, 321 et 337).

5. C. d'Etat, 12 novembre 1809; *Recueil*, t. I, p. 203; — 24 janvier 1856; *Recueil*, p. 64 : un Conseil de préfecture ne peut réformer ou annuler un arrêté préfectoral.
6. Elle a fini par l'admettre pour les arrêtés délimitant le domaine public avec empiétement sur la propriété privée (C. d'Etat, 26 mars 1897; *Recueil*, p. 263; — 18 décembre 1896; *Recueil*, p. 849; — 12 janvier 1894; *Recueil*, p. 33; — 23 avril 1875: *Recueil*, p. 376 ; — Conflits, 21 octobre 1871; *Recueil*, p. 206; — 28 avril 1882; *Recueil*, p. 416). L'autorité judiciaire est incompétente pour accueillir la revendication du propriétaire (Conflits, 7 mai 1871; *Recueil*, p. 37). — Comp. 16 juin 1876; *Recueil*, p. 589.
7. C. d'Etat, 22 mars 1866; *Recueil*, p. 274.
8. C. d'Etat, 10 mars 1882; *Recueil*, p. 245.
9. C. d'Etat, 15 mai 1869; *Recueil*, p. 483.

dition non remplie par le maire au refus duquel le préfet a pris un règlement relatif à la commune[1]. L'intérêt cesse, et avec lui la recevabilité du recours, si le préfet a rapporté ou rectifié[3] son acte, si l'acte a été abrogé[4] directement ou indirectement ou annulé par le ministre[5].

Le délai du recours part du jour de la notification, ou, si l'acte est insusceptible de notification individuelle, du jour où le règlement a été connu de l'intéressé[6]; quand l'arrêté a été suspendu, puis renouvelé, le délai court à dater du deuxième acte[7]. Les formes sont celles du droit commun, il suffit que la requête ait été déposée dans le délai; l'enregistrement peut survenir plus tard[8].

La jurisprudence exclut le recours en annulation quand le plaignant dispose d'une autre ressource, exception d'illégalité ou autre[9].

En revanche, il existe dans des cas où l'exception d'illégalité ne serait pas admise, ainsi pour le détournement de pouvoir, dont l'autorité judiciaire ne peut connaître[10].

Le recours formé n'est pas suspensif; les tribunaux ne sont pas tenus de surseoir[11].

L'annulation prononcée[12] anéantit l'arrêté rétroactivement:

1. C. d'Etat, 13 janvier 1853; *Recueil*, p. 119.
2. C. d'Etat, 10 juillet 1885; *Recueil*, p. 653; — 23 avril 1880; *Recueil*, p. 395; — 21 janvier 1878; *Recueil*, p. 592.
3. C. d'Etat, 9 janvier 1868; *Recueil*, p. 18.
4. C. d'Etat, 16 juin 1882; *Recueil*, p. 566.
5. C. d'Etat, 9 avril 1868; *Recueil*, p. 394.
6. C. d'Etat, 11 juillet 1894; *Recueil*, p. 482; — par exemple, par l'exécution qui en a été faite (C. d'Etat, 17 décembre 1897; S., 99, 3, 99).
7. C. d'Etat, 16 novembre 1888; *Recueil*, p. 825. Pour un arrêté de curage, le délai a été déclaré couru du jour seulement où les taxes ont été rendues exécutoires (C. d'Etat, 7 novembre 1896; *Recueil*, p. 706).
8. C. d'Etat, 28 novembre 1873; *Recueil*, p. 855.
9. C. d'Etat, 23 février 1828; *Recueil*, t. II, p. 654; — 25 avril 1868; *Recueil*, p. 487; — 7 février 1873; *Recueil*, p. 126; — 16 mai et 20 juin 1884; *Recueil*, p. 396 et 496; — 20 novembre 1885; *Recueil*, p. 854; — 19 novembre 1886; *Recueil*, p. 808; — 16 mars 1894; *Recueil*, p. 203; — 24 novembre 1897; *Recueil*, p. 837.
10. C. d'Etat, 4 décembre 1874; *Recueil*, p. 957; — 19 mars, 23 avril, 9 juillet 1875; *Recueil*, p. 271, 376, 672.
11. Crim. rej., 10 février 1876; S., 76, 1, 283.
12. L'annulation soulève parfois une question pécuniaire : qui supportera les frais de l'exécution de l'arrêté annulé et de ses conséquences? Le Conseil d'Etat a évité de résoudre la question; il a mis les frais à la charge du département, parce que le budget départemental contenait un article à cet effet (C. d'Etat, 15 mai 1869; *Recueil*, p. 480; — 13 décembre 1872; *Recueil*, p. 709).

aucune application n'est désormais possible, et les actes d'exécution déjà accomplis doivent être révoqués[1]; ainsi les poursuites et condamnations antérieures perdent toute base légale[2]. Le recours rejeté, la légalité de l'arrêté ne peut plus être contestée[3].

L'annulation peut être partielle[4].

275. IX. En ce qui concerne les sanctions, les principes posés à l'occasion des règlements présidentiels servent aussi pour les règlements préfectoraux. Il suffira d'insister sur quelques points.

Pour les sanctions pénales, on retrouve l'article 471-15°, du Code pénal, dont l'application aux règlements des préfets n'est pas douteuse[5].

Avant l'introduction de ce texte dans le Code pénal, aucune loi n'accordait en termes nets et généraux une sanction pénale aux règlements préfectoraux et l'application stricte de l'article 4 du Code pénal eût conduit à repousser toute peine pour les contraventions à ces règlements. La jurisprudence, pour éviter ce résultat dangereux, utilisait les textes imprécis qui parlaient de règlements et les appliquait aux arrêtés préfectoraux[6]; à défaut, elle s'appuyait sur l'article 2 du titre XI (des juges en matière de police) de la loi des 16-24 août 1790 : « Le procureur de la commune poursuivra d'office les contraventions aux lois et aux règlements de police », et appliquait[7] les peines de simple police. Elle décidait en même temps qu'un arrêté préfectoral ne pouvait fixer lui-même les peines dues aux contrevenants ni la juridiction compétente, et qu'à défaut de lois

1. Req. rej., 17 mai 1836; S., 36, 1, 371.
2. Crim. cass., 25 mars 1882; S., 84, 1, 248; — C. d'Etat, 14 juillet 1859; *Recueil*, p. 495.
3. C. d'Etat, 1er décembre 1882; *Recueil*, p. 971.
4. C d'Etat, 1er avril 1881 ; *Recueil*, p. 360.
5. Crim. cass., 5 juin 1844; S., 44, 1, 112; — Crim. cass., 14 mars 1850; S., 50, 1, 700. — L'article 471-15°, du Code pénal a été appliqué encore à la contravention à un arrêté individuel (Crim. rej., 21 juillet 1882; S., 83, 1, 334).
6. Par exemple, l'article 47-15°, du Code pénal (Crim. cass., 26 juillet 1827; S., 28, 1, 15).
7. Cass., 7 décembre 1809; S., 1810, 1, 257;— Crim. règl. j., 7 octobre 1826; S., 27, 1, 363; — Crim. rej., 10 février 1827; S., 27, 1, 482. — Voir aussi C. d'Etat, 2 février 1825; *Recueil*, t. III, p. 561.

modernes les peines fixées par les anciennes lois locales devaient s'appliquer pour donner pleine force aux dispositions prohibitives de l'arrêté[1].

L'article 471-15°, du Code pénal a rendu inutile cette jurisprudence et accordé en principe aux arrêtés des préfets la sanction d'une amende de un à cinq francs.

Des textes particuliers[2] indiquent des pénalités plus élevées[3]. L'article 475-3°-4°, inflige une amende de six à dix francs aux contraventions qui violent différents règlements préfectoraux. Différentes lois sont plus rigoureuses. La loi du 15 juillet 1878 (art. 12), modifiée par la loi du 2 août 1879, édicte une amende de cinquante à cinq cents francs pour toute violation soit de la loi, soit des décrets et même des arrêtés préfectoraux rendus pour son exécution. La loi du 3 mai 1844 sanctionne spécialement certains règlements sur la chasse (art. 11 et s.)[4]. Il va de soi encore que, lorsque l'arrêté reproduit des dispositions législatives munies de sanctions, les sanctions de la loi s'appliquent et non l'article 471-15°, du Code pénal[5]; car, pour avoir été transcrites par le préfet, les dispositions n'ont pas perdu[6] le caractère législatif[7].

D'un autre côté, si le règlement reproduit une loi qui n'a établi aucune peine et qui s'est contentée de sanctions matérielles, l'article 471-15°, est inapplicable; tel est le cas de l'article 196 de la loi du 28 avril 1816, relatif à la culture du tabac. Il n'a d'autre sanction que la destruction des tiges et des souches[8].

1. Crim. cass., 4 mai 1810; S., 1811, 1, 66.

2. Celui dont l'application est le plus fréquente est la loi du 3 mai 1844 (art. 9 et 11), qui exclut l'article 471-15°, du Code pénal (Paris, 8 mai 1899; S., 1900, 2, 13).

3. En quelques cas, il y a doute si l'article 471-15°, du Code pénal s'applique ou une loi spéciale (Crim. rej., 18 mars et 14 mai 1859; S., 59, 1, 544 et 769; — Crim. cass., 29 août 1845; S., 45, 1, 845). Un doute semblable existe pour deux lois (C. d'Etat, 6 août 1840; S., 41, 2, 103).

4. Crim. cass., 4 mai 1848; S., 48, 1, 638; — Besançon, 21 juillet 1877; S., 78, 2, 165.

5. Paris, 21 mai 1881; S., 82, 2, 107.

6. Elles garderaient toute leur force obligatoire si l'arrêté qui les transcrit était illégal et nul (Crim. cass., 20 janvier 1860; S., 60, 1, 915).

7. En quelques cas, la loi qui sanctionne est douteuse. Voir, pour les arrêtés qui défendent d'atteler les chiens : Crim. cass., 2 avril 1897; S., 98, 1, 384.

8. Cr. rej., 5 juin 1890; S., 90, 1, 425. Voir aussi, sur une autre matière, Crim. rej., 26 mai 1855; S., 55, 1, 676.

Comme le décret, l'arrêté préfectoral n'est garanti par les sanctions pénales que s'il contient des injonctions ou des prohibitions. Un cahier des charges[1], un arrêté pris comme administrateur des biens n'auraient donc pas ces garanties : cependant le cahier des charges pourrait contenir des prescriptions de police, et, relativement aux biens du domaine public, le préfet prend des arrêtés de police; les contraventions sont alors passibles de peines, pourvu que les actes en question aient reçu la publicité nécessaire.

Un arrêté préfectoral relatif à la simple commodité des voyageurs en chemins de fer est considéré comme donnant lieu à l'application de peines[2].

Les règles posées au sujet des décrets, s'appliquent aux règlements préfectoraux pour :

La détermination des personnes responsables de l'infraction[3].

Les excuses admissibles. La force majeure seule est valablement alléguée[4], et la Cour de cassation vérifie si les faits ont été bien appréciés à ce point de vue[5]. Aucune autre excuse n'est acceptable : ni la bonne foi[6], ni l'ignorance[7], ni l'insignifiance de la contravention[8], ni l'inutilité pratique de la prescription réglementaire[9], ni la tolérance de l'Admi-

1. Crim. cass., 22 décembre 1864; S., 65, 1, 151.
2. Crim. cass., 6 janvier 1848; S., 48, 1, 249. — *Contra :* Orléans, 7 juillet 1847 : S., 47, 2, 450.
3. Ainsi le propriétaire est responsable des contraventions à un règlement sur la police des eaux, même s'il n'est pas sur les lieux et a constitué un mandataire (Crim. Cass., 3 avril 1857; S., 57, 1, 719; — 8 juin 1856; S., 56, 1, 768); l'entrepreneur, de la contravention à un arrêté qui interdit la voie d'un tramway à toute voiture étrangère (Crim. rej., 26 juin 1888; S., 88, 1, 487. — Comp. C. d'Etat, 2 juillet 1880; *Recueil*, p. 643).
4. Crim. rej., 28 février 1861; S., 61, 1, 671; — 3 et 10 janvier 1879; S., 79, 1, 135.
5. Crim. cass., 7 août 1890; S., 91, 1, 122; — 7 novembre 1867; S., 68, 1, 280; — Crim. rej., 28 février 1861; S., 61, 1, 671.
6. Crim. cass., 8 janvier 1864; S., 65, 1, 469; — 13 novembre 1858; S., 59, 1, 447; — 12 avril 1845; S., 45, 1, 470; — Bourges, 27 février 1845; S., 45, 2, 215; — Crim. rej., 28 août 1858; S., 58, 1, 845.
7. Crim. cass., 25 janvier 1872; S., 73, 1, 144; — 9 novembre 1878; S., 79, 1, 46.
8. Crim. cass., 13 juillet 1850; S., 50, 1, 757.
9. Crim. cass., 27 février 1846; S., 46, 1, 586.

nistration[1], ni la prochaine modification de l'arrêté[2], ni la dispense accordée par le maire[3] même avec l'approbation du sous-préfet[4], sur la sollicitation d'un tiers[5]. Le préfet, en créant la règle, a pu en même temps admettre des excuses ou dispenses obligatoires pour le juge[6]; une excuse qu'il n'admet pas doit être rejetée[7]. En matière de grande voirie, l'allégation, l'existence même d'un droit de propriété n'est pas une excuse[8]; l'action en revendication formée ne crée pas la litispendance[9]. Le tribunal ne peut pas renvoyer à l'Administration pour l'appréciation de l'excuse[10];

La complicité[11], la prescription[12], les conséquences civiles de l'infraction[13], etc.

La compétence répressive appartient en principe aux tribunaux judiciaires. Le Conseil de préfecture est compétent pour les contraventions de grande voirie[14], au nombre desquelles sont les infractions à certains règlements préfectoraux. Souvent le même arrêté contient des dispositions ayant pour objet la conservation du domaine public, et d'autres ayant trait à la police; les premières donnent lieu à la compétence administrative, les secondes à la compétence

1. Crim. cass., 26 novembre 1892; S., 93, 1, 111.
2. C. d'Etat, 19 janvier 1825; S., 25, 2, 345.
3. Crim. cass., 18 avril 1828; S., 28, 1, 440.
4. Crim. rej., 4 janvier 1862; S., 62, 1, 558.
5. Crim. cass., 11 novembre 1864; S., 64, 1, 516.
6. Crim. cass., 11 novembre 1875; S., 76, 1, 96; — 13 juin 1811; S., 12, 1, 82.
7. Crim. rej., 9 novembre 1893; S., 96, 1, 157; — Crim. cass., 11 janvier 1878; S., 78, 1, 388.
8. C. d'Etat, 6 mars 1856; *Recueil*, p. 189; — 4 avril 1845; S., 45, 2, 512; — 5 septembre 1842; S., 43, 2, 104; — 1er juillet 1839; S., 40, 2, 236; — 11 mai 1838; S., 39, 2, 123; — 24 avril 1837; S., 37, 2, 377. — *Contra* : 28 août 1844; S., 45, 2, 128.
9. C. d'Etat, 24 mars 1893; S., 95, 3, 10. — Il est à remarquer que la délimitation n'est pas indispensable; à son défaut, le Conseil de préfecture, par exemple, vérifie s'il y a empiétement sur le domaine public maritime tel qu'il est défini par l'ordonnance de 1681 (C. d'Etat, 19 janvier 1877; *Recueil*, p. 82).
10. Crim. cass., 17 mai 1811; S., 12, 1, 71.
11. Crim. cass., 10 novembre 1864; S., 65, 1, 697.
12. Crim. rej., 6 mars 1884; S., 87, 1, 335; — 13 novembre 1858; S., 59, 1, 447; — C. d'Etat, 4 avril 1845; S., 45, 2, 512.
13. La prescription, réglée par l'article 640 du Code d'instruction criminelle, ne gouverne pas l'action civile, fondée sur l'article 1382 du Code civil, et non sur l'arrêté (Civ. rej., 5 août 1895; S., 96, 1, 223).
14. Loi du 28 pluviôse an VIII, art. 4. — Comp. C. d'Etat, 10 février 1816; S., 16, 2, 201.

judiciaire[1]. Pour certaines dispositions, et à moins que la loi ne précise la compétence[2], la distinction n'est pas aisée[3]. En règle générale, le Conseil de préfecture est compétent pour faire cesser le dommage causé au domaine public[4]; il ne peut appliquer l'article 471-15° du Code pénal, ni toute autre disposition du même Code[5], seulement celles qu'un texte lui permet d'appliquer; en l'absence d'un texte de ce genre, le Conseil de préfecture ne peut qu'ordonner la cessation et la réparation du dommage causé au domaine public[6]. L'application des peines, celles de l'article 471-15°, du Code pénal, serait en pareil cas demandée aux tribunaux judiciaires, lesquels n'auraient pas à surseoir jusqu'à la décision administrative sur la réalité de la contravention, à moins d'un doute sérieux sur l'existence de la domanialité publique[7]. Au besoin, la même contravention donnera lieu à deux jugements[8].

Entre les tribunaux judiciaires, la compétence revient d'ordinaire au juge de simple police, la sanction ordinaire des arrêtés préfectoraux se trouvant dans l'article 471-15° du Code pénal. Le juge de simple police doit juger même si

1. C. d'Etat, 2 mai et 28 novembre 1879; *Recueil*, p. 352 et 761; — 27 mars 1865; *Recueil*, p. 358.

2. Conflits, 6 août 1861; *Recueil*, p. 706.

3. La compétence administrative a été admise pour des arrêtés prohibant l'extraction du sable (C. d'Etat, 26 juin 1891; *Recueil*, p. 496; — *contra* : 25 novembre 1887; *Recueil*, p. 752) ou des galets (24 novembre 1893; *Recueil*, p. 782) sur le rivage de la mer; — fixant un maximum de vitesse aux bateaux à vapeur dans un canal (27 juin 1865; *Recueil*, p. 667). Voir aussi : 6 janvier 1858; *Recueil*, p. 19.

La compétence judiciaire a été reconnue pour les arrêtés relatifs à la circulation des bateaux à vapeur, sans souci de la navigation (C. d'Etat, 19 juillet 1854; *Recueil*, p. 664; — 18 août 1857; S., 58, 2, 648), des bateaux chargés de fagots ou fourrages (23 août 1861; S., 62, 2, 350); aux bannes des devantures (4 mai 1870; *Recueil*, p. 555), aux permissions de voirie (9 mai 1884; *Recueil*, p. 377), aux dépôts de matériaux (28 juin 1865; *Recueil*, p. 678), aux plantations sur les chemins vicinaux (6 septembre 1842; S., 43, 2, 105).

4. C. d'Etat, 21 mars 1850; S., 50, 2, 433.

5. C. d'Etat, 20 juillet 1883; *Recueil*, p. 681; — 2 février 1808; S., 16, 2, 313.

6. C. d'Etat, 2 juillet et 19 novembre 1880; *Recueil*, p. 643 et 909; — 27 mars 1865; *Recueil*, p. 358. — Il en résulte que, si nul dommage n'a été causé, le Conseil de préfecture ne peut prononcer aucune condamnation, pas même condamner aux frais du procès-verbal (C. d'Etat, 6 juillet 1877; *Recueil*, p. 676). Pendant longtemps, la jurisprudence a été contraire (29 juin 1869; *Recueil*, p. 657).

7. Crim. cass., 3 septembre 1857; S., 58, 1, 165; — Crim. rej., 3 décembre 1858; S., 59, 1, 282.

8. C. d'Etat, 24 avril 1807; S., 14, 2, 449.

l'arrêté, outrepassant les pouvoirs du préfet, fixe[1] une autre compétence[2], ou édicte une peine correctionnelle[3].

La loi[4] ou un règlement d'administration pourraient indiquer un autre tribunal, soit par une fixation expresse de compétence, soit en infligeant des peines supérieures aux peines de simple police.

Entre les différents tribunaux de même rang, la compétence se règle selon le droit commun[5].

Le droit commun régit les autres points des sanctions pénales[6].

Au point de vue civil, les sanctions sont celles qui ont été indiquées pour les décrets. La contravention à l'arrêté préfectoral engage la responsabilité pécuniaire[7], sans créer une présomption irréfutable de faute, et la preuve contraire est admise[8]. Son observation exclut en principe la faute et la responsabilité[9].

Dans les matières qui lui appartiennent, il crée[10] ou supprime[11] des droits, sert à en donner la mesure[12]. Aucune prescription n'est possible au mépris de ses dispositions[1] :

1. Crim. cass., 26 juillet 1827; S., 28, 1, 15.
2. Si la poursuite est portée devant le tribunal indiqué par l'arrêté, ce tribunal doit renvoyer à la juridiction compétente (Crim. cass., 8 thermidor an XIII; S., *Suppl.* à 1807, p. 793).
3. Crim. cass., 10 avril 1819; S., 19, 1, 310; — Crim. cass., 10 avril 1823; S., 23, 1, 350; — Crim. règl. de j., 17 juin 1825; S., 26, 1, 161; — 7 octobre 182[illegible]. S., 27, 1, 363.
4. Crim. cass., 17 mars 1866; S., 67, 1, 48.
5. Pour la contravention à un arrêté prohibant l'entrée des vignes phylloxérées, le tribunal du lieu d'entrée est compétent pour tous les contrevenants, expéditeur, destinataire, intermédiaire, quel que soit leur domicile (Crim. Cass., 9 novembre 1878; S., 79, 1, 46).
6. La prescription de la poursuite pénale n'éteint pas les actions qui, quoiqu motivées par la contravention, s'appuient sur un contrat (Crim. Cass., 28 avril et 5 août 1896; S., 96, 1, 312 et 223).
7. Civ. cass., 11 août 1890; S., 91, 1, 169; — Req. rej., 3 août 1863; S., 63, 1, 413; — Crim. cass., 10 juillet 1852; S., 52, 1, 683; — Civ. cass., 5 juillet 184[illegible]; S., 43, 1, 906. — Angers, 19 juillet 1899; S., 99, 2, 263.
8. Req. rej., 7 janvier 1852; S., 52, 1, 426; — Rouen, 2 avril 1898; S., 99, 2, [illegible]
9. Req. rej., 12 juillet 1898; S., 99, 1, 496; — Civ. cass., 30 août 1865; S., 66, 1, 52.
10. Crim. rej., 8 janvier 1858; S., 59, 1, 286.
11. Crim. cass., 21 février 1879; S., 80, 1, 45; — Req. rej., 3 août 1863; S., 63, 1, 413.
12. Besançon, 9 mars 1864; S., 64, 2, 126.
13. Civ. cass., 3 mars 1868; S., 68, 1, 245; — Bordeaux, 8 mai 1850; S., 5[illegible] 2, 200; — Paris, 8 août 1836; S., 36, 2, 467.

et il n'est tenu aucun compte d'une possession antérieure[1]. Il constitue un fait du prince pour l'application de l'article 1771 du Code civil[2]. Les conventions particulières en général ne peuvent le méconnaître[3]. Un jugement qui le méconnaît ou l'applique mal encourt la cassation[4]. Cependant, il a été jugé que la violation d'un arrêté relatif aux annonces judiciaires ne viciait pas une procédure[5].

Naturellement, un particulier ne peut invoquer l'arrêté préfectoral que s'il a un intérêt propre à son application[6].

Les effets administratifs du règlement n'offrent rien de très particulier. Comme le décret, l'arrêté préfectoral contribue à la détermination du droit[7], crée des obligations, donne le caractère administratif aux actes d'exécution accomplis par un maire[8].

On en dira autant des sanctions disciplinaires et matérielles, que la loi détermine quelquefois[9].

276. Les événements qui enlèvent à un règlement préfectoral sa force obligatoire sont ceux qui produisent le même effet sur les règlements présidentiels et ministériels. Ils peuvent être étudiés assez sommairement, puisque les principes sont connus.

Le plus important de ces événements est l'abrogation. L'abrogation est faite par un autre arrêté préfectoral, par un décret du Président de la République, par une loi.

Le règlement préfectoral peut d'abord être abrogé par un autre arrêté du préfet. Tout préfet peut abroger ses propres actes, ceux de ses prédécesseurs, ceux aussi des autorités qui possédaient le pouvoir réglementaire à la date où le règlement a été fait et dont le préfet a recueilli les attributions.

1. Paris, 30 avril 1844; S., 44, 2, 484.
2. Nancy, 17 mai 1837; S., 39, 2, 164.
3. Civ. cass., 28 janvier 1861; S., 61, 1, 440.
4. Crim. cass., 17 mars 1886; S., 66, 1, 411.
5. Rennes, 23 janvier 1862; S., 63, 2, 399; — Caen, 27 juillet 1857; 58, 2, 26.
6. Rouen, 7 janvier 1843; S., 43, 2, 229.
7. Il est à peine nécessaire de relever que l'arrêté qui classe un chemin comme rural ne crée pas la domanialité publique et laisse possible une action possessoire (Conflits, 27 mars 1851; S., 51, 2, 454; — Nancy, 6 août 1845; S., 46, 2, 249).
8. Conflits, 26 juin 1897; S., 99, 3, 69.
9. Voir, par exemple, loi du 21 juin 1898, art. 51.

Un arrêté en forme est indispensable, et, si une loi nouvelle[1] prescrit de nouveaux arrêtés, les anciens actes préfectoraux demeurent en vigueur jusqu'à l'émission des nouveaux. Une simple circulaire adressée par le préfet au maire n'équivaut pas à un arrêté et n'a pas le pouvoir d'abroger ou de modifier[2].

L'arrêté d'abrogation doit réunir les mêmes conditions de validité que l'arrêté qu'il supprime[3]. Il sera pris avec les mêmes consultations que ce dernier, si elles étaient obligatoires; les consultations purement facultatives pour l'arrêté primitif sont encore facultatives pour l'arrêté d'abrogation. De même, si le préfet avait été tenu de suivre les avis demandés, il devra les suivre encore pour l'abrogation; si son arrêté avait réclamé l'approbation du ministre, elle sera nécessaire pour l'abrogation aussi. Et les sanctions de ces diverses règles sont les mêmes pour l'arrêté d'abrogation que pour l'arrêté abrogé. On exceptera naturellement le cas où les règles auraient changé depuis l'arrêté, soit pour exiger des conditions nouvelles, soit pour adoucir certaines exigences, soit enfin pour modifier, de façon ou d'autre, les sanctions établies.

L'abrogation par arrêté préfectoral est expresse ou tacite, selon ce qui a été dit pour les décrets[4]. Elle produit les effets connus[5].

Un décret présidentiel ne peut abroger un arrêté préfectoral que pour les matières sur lesquelles le préfet tient ses attributions du chef de l'État. S'il s'agit d'un objet concédé au préfet par la loi, le Président de la République ne peut pas plus abroger l'arrêté du préfet qu'il ne pourrait faire le règlement. On conçoit, au contraire, que le Président, revenant sur la délégation qu'il a faite, reprenne l'exercice du pouvoir réglementaire; il ne viole aucune loi, et il a peut-être de bonnes raisons pour agir ainsi; par

1. Par exemple, loi du 21 mai 1836, art. 21.
2. Crim. cass., 25 février 1859; S., 59, 1, 628; — 23 septembre 1853; S., 54, 1, 221.
3. Crim. rej., 15 et 27 décembre 1838; S., 39, 1, 816.
4. Crim. cass., 7 janvier 1888; D., 88, 1, 333.
5. Crim. cass., 29 janvier 1891; S., 91, 1, 285; — 16 mai 1863; S., 66, 1, 37.

exemple, il juge utile de substituer à une collection d'arrêtés préfectoraux divergents ou susceptibles de différer, des règles communes à tout le territoire. Pour obtenir ce résultat, il devra révoquer la concession qu'il avait faite et aussi abroger les arrêtés existants, sinon les arrêtés subsisteraient. N'est-ce pas plus simple et plus court que d'imposer hiérarchiquement à tous les préfets l'abrogation de leurs règlements? C'est aussi le seul moyen de réaliser simultanément et au même instant la suppression des arrêtés préfectoraux et l'entrée en vigueur du règlement présidentiel. Aucun obstacle légal n'empêche l'emploi de cette mesure si pratique. L'abrogation d'un arrêté préfectoral par un décret est analogue, pour ses effets, à l'abrogation d'un règlement présidentiel par la loi.

Les mêmes remarques s'appliquent à l'abrogation d'un arrêté préfectoral par un arrêté ministériel. On verra que le ministre a, en vertu de son autorité hiérarchique, le pouvoir d'annuler un arrêté préfectoral; l'annulation n'équivaut pas à l'abrogation; elle agit rétroactivement. Cependant, si elle intervenait, comme elle peut intervenir, très tard après l'émission de l'arrêté, et comme elle ne saurait atteindre les droits définitivement fondés sur cet arrêté, les différences avec l'abrogation diminueraient, surtout avec l'abrogation sans remplacement; car le ministre peut annuler, il ne peut modifier ou remplacer l'arrêté préfectoral.

La loi abroge les règlements préfectoraux; elle est en effet toute-puissante, et, s'il lui paraît utile de se réserver un domaine où le règlement préfectoral était maître, elle ne trouve aucun obstacle à la satisfaction de son désir. Cela est d'ailleurs naturel pour les matières attribuées par la loi aux préfets; la loi reprend simplement ce qu'elle a donné. Cela est vrai aussi des matières que le préfet réglemente en vertu d'une délégation du chef de l'État; car on sait que la loi s'empare, quand il lui convient, d'un sujet qu'elle désire légiférer, et la délégation accordée au préfet ne saurait constituer un obstacle. Il est rare que la loi abroge spécialement des arrêtés préfectoraux, elle les atteint plus souvent lorsqu'elle déclare abroger tous les règlements, tous

les actes, toutes les dispositions contraires à ses dispositions. Quelquefois, l'abrogation est indirecte et résulte de ce que la loi supprime les situations réglées par l'arrêté préfectoral [1].

L'abrogation résulterait enfin d'une Constitution pour les arrêtés préfectoraux contraires à ses dispositions.

On ne répétera pas les remarques faites plus haut au sujet de l'abrogation par la loi des décrets réglementaires: elles s'appliqueraient sans autre différence que les termes employés aux arrêtés des préfets.

277. Parmi les événements qui font perdre à un règlement préfectoral sa force obligatoire, on remarquera encore :

L'expiration du temps pour lequel l'arrêté était pris ; d'ordinaire, les arrêtés préfectoraux, comme les décrets, n'ont pas une durée limitée; ils restent en vigueur indéfiniment et n'ont pas besoin d'être renouvelés même quand les faits prévus sont de nature à se reproduire périodiquement ou irrégulièrement. Toutefois, certaines lois prescrivent au préfet de prendre périodiquement des règlements dont la durée est alors fixée [2]. A l'arrivée du terme, si l'arrêté n'a pas été renouvelé, la situation juridique est celle qui a été déterminée pour les décrets. — Certaines lois déclarent périmé l'arrêté qui n'a pas été mis à exécution dans un délai [3].

L'annulation par le Conseil d'Etat;

L'usage contraire, même immémorial, la tolérance de l'Administration, l'inaction prolongée du ministère public, n'enlèvent aucune force au règlement préfectoral [4].

278. Les gouverneurs généraux et gouverneurs des colonies françaises, les préfets des départements algériens ressemblent, par leurs pouvoirs généraux au point de vue

1. Voir, par exemple, C. d'Etat, 16 juin 1882; *Recueil*, p. 566.

2. Ainsi les arrêtés annuels sur la chasse. — Mais l'arrêté relatif à la chasse en temps de neige n'a pas à être renouvelé (Ch. r. cass., 29 novembre 1847; S., 48, 1, 169; — Riom, 10 février 1847; S., 47, 2, 272). — Il y a d'autres exemples d'arrêtés à renouveler périodiquement (décret du 5 septembre 1897, art. 9).

3. Loi du 28 juillet 1885, art. 11.

4. Crim. cass., 30 janvier 1891; S., 92, 1, 21; — Crim. cass., 3 décembre 1880; S., 81, 1, 48; — 23 janvier 1875; S., 76, 1, 137; — 17 janvier 1868; S., 68, 1, 422; — 28 août 1858; S., 58, 1, 845; — 23 juillet 1836; S., 37, 1, 271. — En tout cas, ce moyen ne peut être produit pour la première iofs devant la Cour suprême (Crim. rej., 29 novembre 1859; S., 60, 1, 357).

réglementaire, aux préfets du territoire européen. Toutefois, des différences notables doivent être signalées.

Les agents coloniaux sont subordonnés au pouvoir central français, notamment au Président de la République et au ministre des Colonies; rapport hiérarchique incontestable dans tous les cas, même quand, pour donner au fonctionnaire un prestige spécial, l'acte qui définit ses fonctions déclare qu'il est « le représentant du Gouvernement de la République[1] » ou « le dépositaire des pouvoirs de la République dans l'Indo-Chine française[2] ». Ces formules quelque peu prétentieuses ne disent rien de plus que les formules ordinaires qui font du gouverneur « le représentant de l'autorité du Président de la République[3] ».

Le rapport hiérarchique se manifeste soit par la nécessité d'une approbation donnée par le ministre ou le chef de l'Etat, soit par le recours ouvert aux particuliers devant le ministre. L'approbation n'est pas fréquemment exigée; le cas le plus important est celui où l'arrêté du gouverneur se donne pour sanction des peines. Le gouverneur n'a besoin d'aucune approbation pour édicter les peines de simple police; il peut aller au delà jusqu'à quinze jours de prison et 100 francs d'amende[4]; alors l'approbation par décret est indispensable[5]; tant qu'elle n'est pas donnée, l'arrêté ne peut être appliqué; il est caduc[6] s'il n'est pas approuvé dans le délai légal[7]. Les arrêtés fiscaux ont aussi besoin d'une approbation ministérielle; mais aucun délai n'est imposé pour l'obtenir, et l'arrêté est provisoirement exécutoire[8], ainsi que tous les arrêtés soumis à approbation.

En principe, les arrêtés réglementaires des agents colo-

1. Décret du 16 juin 1895, art. 1 (gouverneur général de l'Afrique occidentale française).
2. Décret du 21 avril 1891.
3. Voir, par exemple, décret du 28 décembre 1885.
4. Quelquefois les droits du gouverneur sont plus étendus, au moins à l'égard des indigènes (décret du 25 mai 1881, 30 septembre 1887).
5. Crim. rej., 28 décembre 1844; S., 45, 1, 143.
6. Crim. rej., 15 mai 1894; S., 96, 1, 301.
7. Voir loi du 6 juillet 1877; décrets des 6 mars et 20 septembre 1877.
8. Conflits, 7 avril 1884; S., 86, 3, 9; — Crim. cass., 10 février 1893; S., 95, 1, 253; — Crim. rej., 15 juin 1894; S., 96, 1, 301; — Civ. cass., 7 janvier 1896; S., 96, 1, 409.

niaux n'ont pas besoin d'approbation. Mais ils peuvent être déférés au ministre par le recours hiérarchique, et le ministre a le devoir de statuer sur le recours[1].

La délégation confiée aux gouverneurs généraux et gouverneurs des colonies est, à cause de l'éloignement et des exigences administratives, plus large que celle qui est donnée aux préfets; seuls les préfets algériens sont comparables aux préfets européens. Il en résulte que les règlements coloniaux touchent à des matières dont le préfet ne connaît pas, avec une liberté qui est refusée aux préfets. Non seulement ils organisent l'administration intérieure de la colonie[2], règlent les ports et le pilotage[3], mais ils fixent le régime de l'alcool[4], créent la régie de l'opium[5], organisent la justice[6], règlent le régime des concessions territoriales[7], donnent des primes à la navigation[8], vont jusqu'à interdire aux indigènes l'usage de l'alcool[9], jusqu'à établir des peines[10]. Même dans les matières administratives[11], le règlement colonial n'est pas aussi bridé que celui de la métropole; beaucoup d'actes ne sont pas entrés en vigueur aux colonies[12].

Enfin, il est impossible de passer sous silence une attribution, cependant non réglementaire, du gouverneur, celle qui

1. C. d'Etat, 7 janvier 1864; *Recueil*, p. 10; — 23 novembre 1883; *Recueil*, p. 832; — 5 août 1887; *Recueil*, p. 625.
2. Arrêtés du gouverneur général de l'Afrique occidentale délimitant le Sénégal et le Soudan, divisant le Sénégal en cercles (24 décembre 1895).
3. Arrêté du gouverneur général de l'Indo-Chine (21 novembre 1895).
4. Arrêté du même agent, 21 novembre et 21 décembre 1895.
5. Arrêté du même agent, 8 décembre 1895.
6. Arrêté du même agent, 30 septembre 1895.
7. Arrêté du même agent, 24 avril 1895.
8. Arrêté du 15 mars 1895.
9. Crim. cass., 7 décembre 1895; S., 96, 1, 205.
10. C. d'Etat, 28 avril 1892; *Recueil*, p. 408.
11. Selon l'ordonnance du 22 juillet 1834, le gouverneur général de l'Algérie ne pouvait faire des règlements que sur les matières rentrant dans les attributions des préfets et des maires (Crim. cass., 15 juillet 1854; S., 54, 1, 744), sauf les cas extraordinaires et urgents, où il exerçait une délégation législative avec la faculté d'établir des peines (Crim. rej., 9 janvier 1857; S., 57, 1, 873). Quand il perdit cette faculté, l'article 471-15°, du Code pénal demeura l'unique sanction de ses actes (Crim. rej., 10 septembre 1857; *ibid.*).
12. Ainsi le décret du 15 octobre 1818 (C. d'Etat, 21 avril 1848; *Recueil*, p. 183.

consiste à publier dans la colonie les actes des pouvoirs métropolitains, les lois en particulier[1].

Néanmoins, l'arrêté du gouverneur doit respecter les lois constitutionnelles et ordinaires, les traités, les décrets et les arrêtés ministériels entrés en vigueur dans la colonie; et il ne peut suppléer un de ces actes quand il est légalement obligatoire[2]. C'est ainsi que les matières douanières échappent à sa compétence[3].

La rédaction des arrêtés des gouverneurs est assujettie par certains textes à des formes; tel acte charge un fonctionnaire de préparer le texte[4], tel autre exige la consultation du Conseil privé[5], du Conseil du protectorat de l'Annam et du Tonkin[6], du Conseil supérieur de l'Indo-Chine française[7] ou de l'Afrique occidentale française[8], etc. Quelquefois un contreseing est exigé[9].

Les arrêtés coloniaux sont publiés et entrent en vigueur par leur insertion au *Journal officiel* de la colonie. Leur force obligatoire est comparable à celle des arrêtés préfectoraux, ou plutôt des règlements en général. Il n'est pas sans intérêt de remarquer que le gouverneur représente, comme le préfet, deux personnes administratives, l'Etat et la colonie; en conséquence, pour la responsabilité que ces actes engagent envers les tiers, il importe de savoir s'il a agi au nom de la colonie ou au nom de l'État[10].

1. Ce pouvoir n'est pas toujours entendu de la même façon. Voir, en sens très divers, notamment : Crim. rej., 21 septembre 1850; S., 51, 1, 70; — Civ. cass., 20 juin 1888; S., 90, 1, 393.
2. C. d'Etat, 21 novembre 1896; *Recueil*, p. 755; — 12 juillet, 25 octobre, 8 novembre 1895; *Recueil*, p. 576, 669, 685.
3. Sur ce point, on comparera l'ordonnance du 11 septembre 1837 et le sénatus-consulte du 4 juillet 1866. Voir aussi Civ. cass., 7 mai 1861; S., 61, 1, 728; — 19 février 1868; S., 69, 1, 178; — 11 mars 1885; S., 85, 1, 425.
4. Décret du 12 décembre 1874, art. 119.
5. Décret du 24 août 1887, art. 12 et 14.
6. Décret du 24 septembre 1894, art. 6.
7. Décret du 21 avril 1891.
8. Décret du 15 septembre 1895.
9. Selon le décret du 12 octobre 1882, le directeur de l'Intérieur contresigne les actes du gouverneur relatifs à son service.
10. Un règlement sur la boulangerie appartient à la police, aux attributions de l'Etat; l'action en indemnité doit être dirigée contre l'Etat, et portée devant le ministre des colonies sauf recours au Conseil d'Etat (C. d'Etat, 13 décembre 1895; *Recueil*, p. 817).

Les tribunaux de tout ordre vérifient la légalité des arrêtés coloniaux[1].

Aucun effet rétroactif ne peut leur être donné[2].

On a vu que le recours hiérarchique existe, avec quelques traits spéciaux, à l'égard des arrêtés coloniaux. Il en est de même du recours en annulation. Cependant, un assez grand nombre d'actes, auxquels les caractères d'actes de gouvernement ont été reconnus, sont à considérer comme insusceptibles de recours : annexion ou désannexion d'un territoire[3], même arrêté pour l'exécution d'un règlement ministériel[4].

Conformément aux principes, le refus de faire un règlement ne donne pas lieu à la voie d'annulation[5].

Les arrêtés annulés ou reconnus illégaux sont destitués d'effet, selon les règles indiquées : s'ils établissaient des taxes, les perceptions faites doivent être restituées[6].

Pour leurs effets et sanctions[7], les arrêtés coloniaux sont comparables aux arrêtés préfectoraux[8], sauf les différences résultant des pouvoirs plus étendus donnés aux gouverneurs.

Leur abrogation est aussi régie par les principes connus[9].

1. C. d'Etat, 4 septembre 1856; *Recueil*, p. 562 ; — 1er avril 1868 ; *Recueil*, p. 362.
2. C. d'Etat, 10 mai 1889; *Recueil*, p. 555; — Civ. cass., 10 juillet 1867: S., 67, 1, 287.
3. C. d'Etat, 18 mars 1898 ; *Recueil*, p. 233.
4. C. d'Etat, 16 décembre 1881 ; *Recueil*, p. 975.
5. C. d'Etat, 19 juin 1885 ; *Recueil*, p. 582.
6. Civ. cass., 5 juin 1889; — Req. rej., 4 février 1878; S., 78, 1, 158.
7. Quelques textes donnent des sanctions pénales assez fortes (décret du 30 septembre 1888, art. 2).
8. Voir pour l'application de l'article 161 du Code d'instruction criminelle : Crim. rej., 20 décembre 1879; S., 80, 1, 479; pour les caractères de la contravention de grande voirie : C. d'Etat, 8 août 1882, *Recueil*, p. 772; pour l'impossibilité de prescrire contre un arrêté : C. d'Etat, 24 février 1870; *Recueil*, p. 166.
9. Si une attribution a été enlevée au gouverneur et donnée à une autre autorité, les actes qui la concernent ne peuvent plus être abrogés ou modifiés par le gouverneur (Cour Réunion, 8 juillet 1882; S., 82, 2, 225).

CHAPITRE XV

LE RÈGLEMENT DANS LE DÉPARTEMENT

279. Le département est, surtout depuis la loi du 10 août 1871, une personne administrative assez richement dotée. Pour l'exercice de ses droits, le pouvoir réglementaire est indispensable ; aucune loi ne le lui refuse, au contraire. La loi des 22 décembre 1789-8 janvier 1790 décide (art. 21 de la section II) que « le Conseil de département tiendra annuellement une session pour fixer les règles de chaque partie de l'administration... », et, dans la section III, elle définit les fonctions des assemblées départementales en distinguant les attributions qui intéressent directement l'Etat (art. 1) et celles qui concernent le département (art. 2). Dans l'énumération assez longue de l'article 2, se trouve le maintien de la salubrité, de la sûreté, de la tranquillité publiques. Ces attributions furent transportées au Directoire du département par la Constitution de l'an III. Puis la loi du 28 pluviôse an VIII (art. 3) chargea le préfet seul de l'administration, faisant de lui l'héritier unique et universel des anciens corps électifs. En même temps, la loi centralisait et dépouillait le département au profit de l'État, en sorte que le préfet exerçait au nom de l'État les droits jadis reconnus au département. Dans la suite, la centralisation a diminué ; la personnalité du département a été reconstituée, progressivement enrichie, et le pouvoir réglementaire lui appartient naturellement[1].

1. Les lois étrangères reconnaissent aux provinces, comtés, etc., un large pouvoir réglementaire, et en investissent les corps élus plus volontiers que les gouverneurs, préfets, etc. A titre d'exemple, voici le résumé de l'article 52-53, Vict., c. 50, sur le gouvernement local de l'Ecosse : le conseil de comté

280. Les règlements des autorités départementales — Conseil général, Commission départementale, préfet — ne valent naturellement que sur le territoire du département. Le conflit entre ces autorités et les autorités communales n'est pas prévu[1], et il n'est guère concevable, à cause de la répartition légale très précise des attributions. En conséquence, le règlement départemental peut être fait pour une partie seulement du territoire, et c'est ce que reconnaissent quelques lois[2].

L'État n'a pas en général les moyens, à moins de faire une loi, d'obtenir l'uniformité dans les règlements des autorités départementales[3]. Le pouvoir hiérarchique du ministre sur les préfets serait impuissant : le préfet ne peut évidemment s'écarter des délibérations prises par le Conseil général et qu'il est chargé d'exécuter[4], et le Conseil général et la Commission départementale ne sont pas sous l'autorité hiérarchique du ministre[5].

281. Le Conseil général doit être considéré comme l'autorité principale, normale, dans le département. La loi du 10 août

fait des byelaws, sanctionnés par une amende de 5 livres au maximum; ces règlements entrent en vigueur quarante jours après l'affichage en des lieux désignés et l'insertion dans les journaux; le même délai de quarante jours est donné au secrétaire d'Etat pour l'Ecosse pour le rejeter en tout en en partie; ils ne s'appliquent pas dans les bourgs de police, sauf le consentement du Conseil municipal ou des commissaires de police selon les localités.

En Belgique, le Conseil provincial fait des règlements, sur la police notamment; ils sont publiés au Mémorial administratif de la province; huit jours après, ils sont exécutoires; un délai de trente ou cinquante jours, selon les cas, est donné au pouvoir royal pour les annuler; le conseil peut leur donner une sanction pénale, jusqu'à huit jours de prison et 200 francs d'amende.

En Italie, le Conseil provincial exerce aussi le pouvoir réglementaire, sous l'approbation de la Junte d'administration provinciale, avec les sanctions pénales fixées, dans les limites légales, par le conseil provincial; ils peuvent être annulés par arrêté ministériel pour illégalité.

1. Voir, pour le conflit entre les autorités communales et le préfet considéré comme agent de l'Etat, *supra*.

2. Loi du 3 août 1891, art. 1.

3. Comp. pour le préfet agent de l'Etat.

4. Il serait juridique de dire que le préfet, en tant qu'il agit au nom du département, n'est pas sous l'autorité hiérarchique du ministre. Mais cette notion, combattue par une longue centralisation et par la double qualité du préfet, agent de l'Etat plus encore que du département, n'est pas admise par la pratique.

5. La loi du 3 août 1891 (art. 2), prévoyant un conflit entre les délibérations de deux conseils généraux, remet la décision au ministre.

1871 est moins nette que la loi du 5 avril 1884. Néanmoins, elle appelle le Conseil général à délibérer « généralement sur tous les objets d'intérêt départemental », et « il est saisi soit par une proposition du préfet, soit sur l'initiative d'un de ses membres » (art. 48 *in fine*). Cette règle, moins solennelle en la forme que celle donnée pour le Conseil municipal par la loi du 5 avril 1884 (art. 61), est au fond équivalente ; elle investit le Conseil général d'un pouvoir général, embrassant toutes les affaires départementales. Le préfet, que la loi du 28 pluviôse an VIII (art. 3) chargeait « seul de l'administration », qui est encore « le représentant du pouvoir exécutif (de l'Etat) dans le département », est, pour les affaires qui intéressent le département, « chargé de l'instruction préalable des affaires,... ainsi que de l'exécution des décisions du Conseil général et de la Commission départementale... » (loi du 10 août 1871, art. 3).

Cette théorie légale suppose que certaines questions sont, pour ainsi dire, de nature départementale[1] ; décision fort importante, puisque « tout acte et toute délibération d'un Conseil général relatifs à des objets qui ne sont pas légalement compris dans ses attributions sont nuls et de nul effet » (art. 33). Le catalogue de ces affaires n'est donné par aucun texte. L'appréciation sur ce point est faite par le chef de l'État : « La nullité est prononcée par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique » (*Ibid.*). En outre, le juge auquel l'application du règlement est demandée doit l'écarter comme illégal et nul. Le recours au Conseil d'Etat n'est pas possible, la nullité proclamée par la loi n'a pas à être prononcée[2].

A défaut d'une énumération complète, des textes nombreux confient au Conseil général des attributions réglementaires considérables. Les plus importants sont contenus dans la loi du 10 août 1871 : c'est l'article 45, pour le recrutement

1. La jurisprudence semble ne vouloir considérer comme départementales que les institutions auxquelles le budget départemental subvient seul (C. d'Etat, 23 mars 1880 ; *Recueil*, p. 337).

2. L'article 33 de la loi du 20 août 1871 emploie cependant le mot *prononcé;* mais il dit aussi que la délibération est *nulle et de nul effet;* et cela est l'essentiel.

des fonctions rétribuées exclusivement sur les fonds départementaux ; l'article 46, pour le mode de gestion des propriétés départementales, l'affectation et la désaffectation de la plupart des édifices départementaux, les routes départementales et les chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun, les travaux du département, les chemins de fer d'intérêt local, les bacs et passages d'eau sur les routes et chemins à la charge du département, l'assistance publique, les caisses de retraites et la rémunération des agents salariés sur les fonds départementaux (nos 2, 4, 6 à 10, 12, 13, 17, 18, 20, 21 ; dans l'article 48, l'affectation et la désaffectation de certains édifices départementaux (n° 2); c'est encore la création de recettes départementales (art. 58-59). — En dehors de la loi du 10 août 1871, d'autres textes reconnaissent le pouvoir réglementaire du Conseil général sur différents objets : organisation de l'assistance médicale gratuite (loi du 15 juillet 1893, art. 4), circulation des sarments et plants de vigne (loi du 3 août 1891, art. 1), etc.

Le préfet est chargé de l'instruction préalable, et le Conseil général, même saisi par un de ses membres, est tenu de respecter le droit du préfet[1]. Lorsque des consultations ou une procédure sont obligatoires, le Conseil général ne peut passer outre[2].

Enfin, la loi du 15 février 1872, prévoyant le cas où les pouvoirs réguliers de la France ne pourraient se réunir et enjoignant aux Conseils généraux de s'assembler immédiatement (art. 1), décide que provisoirement chaque « Conseil général pourvoira d'urgence au maintien de la tranquillité publique et de l'ordre légal » (art. 2).

282. Les pouvoirs du Conseil général sont naturellement limités par les traités, les lois constitutionnelles ou ordinaires[3], en un mot par les droits légaux et les actes des autres autorités[4], y compris les autorités communales, car

1. Comp. : C. d'Etat, 27 mai 1834 ; S., 34, 2, 538.
2. C. d'Etat, 12 avril 1843 ; S., 43, 2, 358.
3. C. d'Etat, 9 août 1893 ; *Recueil*, p. 681.
4. Le Conseil général ne peut, en matière sanitaire, adresser des injonctions au préfet (C. d'Etat, 13 janvier 1888 ; *Recueil*, p. 32).

la hiérarchie établie par la loi entre le département et la commune ne se manifeste que par des moyens limités et ne permet pas au Conseil général d'empiéter sur les droits que la loi donne au maire et au Conseil municipal.

283. La forme des règlements faits par le Conseil général est celle de toutes les délibérations. Ils peuvent être pris à tout moment d'une session régulière; ils le sont quelquefois de façon incidente, ainsi au cours de l'examen du budget. — Au préalable, le Conseil général est quelquefois tenu de prendre différents avis, selon les principes connus[1].

Habituellement, le préfet transcrit dans un arrêté les délibérations du Conseil général. Usage assez singulier, car l'acte a en soi toute la valeur désirable et possible[2], et l'arrêté préfectoral n'y ajoute rien. Cette coutume ne s'explique que par l'effet encore présent d'une centralisation prolongée ; le préfet n'est pas encore, après trente ans, habitué à l'autonomie du Conseil général. La transformation de la délibération n'est pas obligatoire[3], et les textes qui appellent un arrêté pour exécuter la délibération du Conseil général[4] reproduisent simplement pour des cas particuliers la formule générale de l'article 3 de la loi du 10 août 1871.

284. Les actes du Conseil général, en principe, n'ont besoin d'aucune mesure de publicité pour devenir obligatoires. La plupart de ces actes concernent les services publics départementaux, auxquels ils seront communiqués par le préfet; plusieurs autres concernent les impôts départementaux, et deviennent exécutoires à l'égard des particuliers par la publication des rôles. Quant aux autres actes concernant les particuliers, dans l'usage, un arrêté préfectoral les adopte et la publicité donnée à cet arrêté profite à l'acte du Conseil général. Bien que la question ne se soit jamais posée en pratique, on n'hésitera pas à décider que nul ne peut être

1. C. d'Etat, 19 février 1840; *Recueil*, p. 42; — 12 avril 1843; *Recueil*, p. 164.
2. A tel point que le délai du recours en annulation court du jour de la délibération, et non du jour de l'arrêté (C. d'Etat, 29 juin 1888; *Recueil*, p. 582).
3. Elle paraît bien être regardée comme obligatoire par certaines lois (loi du 15 juillet 1893, art. 4).
4. Lois des 3 août 1891, art. 1; 15 juillet 1893, art. 4; — décret du 17 juillet 1893, art. 45; etc.

contraint d'obéir à une délibération qui n'a pas reçu une publicité convenable.

Dans les cas où la délibération du Conseil général a besoin d'approbation, elle n'entre en vigueur qu'après l'avoir reçue. Dans les autres cas, elle n'est exécutoire qu'après l'expiration des délais accordés par la loi du 10 août 1871 (art. 17 et 49) pour en prononcer l'annulation ou la suspension.

La force exécutoire acquise est celle du droit commun, qui s'applique aussi aux questions de responsabilité, de contrôle judiciaire de la légalité[1], d'interprétation, etc.

285. Les voies de recours sont gracieuses, administratives ou contentieuses.

Rien à dire des premières.

Les ressources administratives — desquelles la théorie générale n'est pas à faire ici — sont l'annulation et la suspension.

En ce qui concerne l'annulation, on ne confondra pas deux cas profondément différents[2].

Les délibérations prises au delà des attributions du Conseil général ou en dehors des sessions légales sont nulles et de nul effet (art. 33 et 34), et, bien que la loi fasse prononcer la nullité par un décret ou un arrêté préfectoral, la nullité existe de plein droit[3]; et, comme le dit la loi du 5 avril 1884 (art. 65) pour des circonstances analogues, elle peut être « proposée ou opposée par les parties intéressées à toute époque ».

L'annulation, prévue par l'article 47 de la loi du 10 août 1871, vise les délibérations relatives à certaines matières. Elle est l'exercice du contrôle reconnu par l'État, et, bien que, prononcée, elle anéantisse la délibération, elle ne peut être alléguée par les particuliers avant le décret qui la contient: même aucune procédure légale n'est offerte aux particuliers

1. Dans le contentieux électoral, le Conseil de préfecture vérifie la légalité du sectionnement (C. d'Etat, 10 juin 1893; *Recueil*, p. 475; — 23 novembre 1894; *Recueil*, p. 1078); — 28 février 1870; *Recueil*, p. 200); — 13 et 27 décembre 1875; *Recueil*, p. 1027, 1102; — 23 juillet 1875; *Recueil*, p. 719).

2. Comp., loi du 5 avril 1884.

3. A tel point que le recours en annulation n'est pas admissible (C. d'Etat, 13 janvier 1888; *Recueil*, p. 32),

pour la demander. L'initiative officielle appartient au préfet.

La suspension, autre forme du contrôle de l'État, assujettie à des conditions moins rigoureuses, est applicable en principe, et sauf les exceptions légales, notamment celles de l'article 46, à toutes les délibérations.

Le recours en annulation est ouvert contre les actes du Conseil général, pourvu qu'ils contiennent une décision exécutoire[1] et non une simple mesure d'instruction, et qu'ils ne soient pas nuls de droit[2]. Il est soumis aux règles ordinaires[3]. Cependant, il est encore exclu, sous l'influence de la théorie des recours parallèles, en matière électorale[4], en matière d'octroi[5] et généralement en matière pécuniaire[6].

285 bis. Le droit commun s'applique encore aux effets[7] et sanctions du règlement fait par le conseil général, aux faits qui lui enlèvent sa force obligatoire.

286. La Commission départementale a reçu de la loi des attributions à portée générale et réglementaire, ainsi pour les travaux départementaux, pour les chemins vicinaux ordinaires (loi du 10 août 1871, art. 81 et 86). Le Conseil général peut lui en déléguer d'autres : la spécialité, exigée par la jurisprudence pour ces délégations, n'empêche pas qu'elles visent un règlement à faire. Il reste néanmoins que la Commission départementale a des droits limités, tandis que le Conseil général a, en matière départementale, une pleine compétence.

L'exercice du pouvoir réglementaire par la Commission départementale est régi par les règles connues[8], sauf l'appel

1. C. d'Etat, 27 avril 1841 ; *Recueil*, p. 161.
2. C. d'Etat, 13 janvier 1888 ; *Recueil*, p. 32.
3. Par exemple, pour la condition d'intérêt du demandeur (C. d'Etat, 29 juin 1844 ; S., 44, 2, 505). Les conseillers généraux sont sans intérêt et sans qualité (C. d'Etat, 26 mars et 23 juillet 1897 ; *Recueil*, p. 255 et 566. — Comp., 16 mars 1888 ; *Recueil*, p. 255).
4. C. d'Etat, 27 juin 1884 ; *Recueil*, p. 540 ; — 5 juillet 1878 ; *Recueil*, p. 651.
5. C. d'Etat, 24 mars 1876 ; S., 78, 2. 159.
6. Comp. : C. d'Etat, 8 décembre 1883 ; *Recueil*, p. 815.
7. Les sanctions pénales sont rares, le conseil général ayant peu d'attributions de police (V. cep. l. 3 août 1891, art. 1.)
8. On se contentera de noter quelques arrêts qui appliquent les principes. La commission départementale ne saurait porter atteinte à la propriété privée, par exemple en ordonnant l'élargissement d'un chemin (C. d'Etat, 24 avril 1898 ; *Recueil*, p. 477) ; mais elle fixe valablement la largeur d'un

au Conseil général, qui n'a son équivalent en aucune autre matière.

287. Le préfet, enfin, fait des règlements sur les matières d'intérêt départemental. Le plus souvent, il se borne à donner la forme d'un arrêté à la délibération prise par le Conseil général, et il est évidemment tenu de la transcrire fidèlement[1]; s'il l'a fait, l'acte est inattaquable[2], sauf les recours contre la délibération elle-même.— En outre, le préfet est chargé d'exécuter les délibérations du Conseil général (loi du 10 août 1871, art. 3); il a donc la faculté de faire les règlements utiles pour cette exécution.

288. Les Conseils généraux ou coloniaux des colonies possèdent des attributions réglementaires[3], analogues à celles qui viennent d'être étudiées. Elles sont particulièrement intéressantes pour les taxes locales, que le Conseil général est autorisé à établir et à organiser, sauf l'approbation provisoire du gouverneur et l'approbation définitive du Président de la République[4]. Toutefois, bien que la loi du 11 janvier 1892 n'ait pas supprimé les actes coloniaux antérieurs[5], les taxes douanières ne sont pas dans la compétence du Conseil général[6]; s'il en établissait, elles seraient illégales.

chemin vicinal ordinaire (7 août 1874; *Recueil*, p. 776). D'ailleurs le classement qu'elle prononce n'empêche pas les propriétaires de faire valoir leurs droits (24 juin 1898; *Recueil*, p. 475). Il ne peut être attaqué par un contribuable en cette seule qualité (8 août 1895; *Recueil*, p. 647). Les actes relatifs aux octrois ne peuvent être attaqués en annulation (24 mars 1876; *Recueil*, p. 300). En cas d'usurpation sur les droits du Conseil général, il n'y a pas lieu à statuer si, depuis, le Conseil général a statué (7 août 1874; *Recueil*, p. 777). Lorsque le délai du pourvoi est épuisé à l'égard de la délibération prise par la commission départementale au mépris du droit de propriété, la décision confirmative prise sur appel par le Conseil général, ne fait pas courir un nouveau délai et ne peut pas être attaquée (24 juin 1898; *Recueil*, p. 475). Le même arrêt ajoute que les intéressés ne peuvent alléguer qu'ils ignoraient la décision de la commission départementale si l'enquête préparatoire a été suffisamment publiée.

1. C. d'Etat, 4 avril 1884; *Recueil*, p. 268.
2. C. d'Etat, 8 mai 1860; *Recueil*, p. 192.
3. Voir notamment, sénatus-consulte du 4 juillet 1866, art. 1 et 3.
4. Cour Nouméa, 11 mai 1885; S., 1900, 1, 41; — C. d'Etat, 23 novembre et 8 décembre 1888; *Recueil*, p. 858 et 946. Selon le décret du 28 septembre 1887 (art. 32 et 33), le tarif ne peut être annulé par décret que pour excès de pouvoir, violation des lois et règlements; les délibérations relatives à l'assiette et à la perception ont besoin d'approbation (Cochinchine); voir aussi pour Saint-Pierre et Miquelon, décret du 2 avril 1885, art. 41.
5. Req. rej., 15 mars 1808; S., 99, 1, 185.
6. Req. rej., 5 juillet 1898; S., 1900, 1, 4.

et les perceptions faites devraient être remboursées[1]. D'un autre côté, le Conseil général ne peut lier le gouverneur pour les règles relatives aux cadres et aux traitements du personnel colonial[2]. En tout cas, il est tenu de respecter les actes des autorités supérieures, ainsi un règlement d'administration publique[3].

1. Req. rej,, 15 mars 1898 et 9 juillet 1895 ; S., 99, 1, 182 et 185.
2. C. d'Etat ; 7 juin 1889 : *Recueil*, p. 708.
3. C. d'Etat, 7 avril 1869 ; *Recueil*, p. 319.

CHAPITRE XVI

LE RÈGLEMENT DANS LA COMMUNE

289. Les règlements des autorités communales ont force obligatoire pour le territoire communal. Cela signifie d'abord que leur portée ne dépasse pas les limites de la commune, qu'ils touchent seulement les faits accomplis, les situations existantes sur le territoire communal[1]; cela signifie ensuite qu'ils obligent toutes les personnes, toutes les choses qui se trouvent sur le territoire communal, quand elles ne feraient qu'y passer[2].

L'application du règlement municipal est subordonnée, comme on le verra, à une publicité suffisante. Dès que la publicité a été donnée, le règlement entre en vigueur; il n'importe que la publicité résulte d'affiches et soit permanente ou du moins durable, ou qu'elle résulte d'annonces verbales; il n'importe qu'elle ait ou non averti le particulier auquel l'application du règlement doit être faite, qu'elle ait pu matériellement l'atteindre, comme lorsqu'il s'agit d'un individu traversant, peut-être très vite, à bicyclette, en voiture automobile, le territoire de la commune. Aussi faut-il approuver l'usage, adopté par un grand nombre de communes, de placer aux abords de l'agglomération habitée des écriteaux rappelant par exemple les arrêtés relatifs à la vitesse de circulation.

1. Crim. rej., 29 mars 1884; S., 86, 1, 238; — Crim. cass., 26 février 1876; S., 58, 1, 404; — 1er mai 1855; S., 55, 1, 612.
2. Crim. cass., 30 mai 1857; S., 57, 1, 796; — 14 mai 1853; S., 53, 1, 795; — 15 juillet 1843; S., 43, 1, 924.

Aucune catégorie de personnes ne peut se soustraire à l'application du règlement municipal[1].

Si absolue que soit la force territoriale, elle ne va pas jusqu'à entraver l'exercice d'un droit général. Un règlement qui fixerait la longueur maximum des timons pour tous véhicules constituerait une entrave illégale à la circulation[2].

290. Au point de vue de l'application des règlements communaux, le territoire de la commune comprend même les biens dépendant du domaine public départemental ou national[3]. Les arrêtés relatifs à la sûreté et à la commodité de la circulation, à la salubrité sont applicables, outre les voies communales, sur les routes nationales et départementales[4], les plages[5], les rivières[6]. Ils régissent aussi des biens particuliers, tels que les cours communes non séparées de la voie publique[7], les arceaux[8], rigoles[9], terrains[10] privés, mais ouverts à la circulation publique, les culs-de-sac ne servant que le jour[11]. Ils s'appliquent même[12] aux voies livrées à la

1. Crim. cass., 23 novembre 1833; S., 36, 1, 311; — Ch. r. cass., 25 juin 1836; S., 36, 1, 846; — Crim. cass., 27 février 1847; S., 47, 1, 551. Il y a eu cependant des exceptions légales, ainsi les malles-poste (ordonnance du 16 juillet 1828). Voir Crim. rej., 25 avril 1840; S., 41, 1, 240; — 4 novembre 1841; S., 42, 1, 71; — Crim. cass., 4 mai 1848; S., 48, 1, 667.

2. Crim. rej., 23 avril 1842; S., 42, 1, 878.

3. A plus forte raison, l'arrêté communal peut-il comprendre dans les limites de l'octroi l'annexe en construction d'un arsenal (Civ. cass., 30 avril 1867; S., 67, 1, 178. — *Contra :* 7 novembre 1840; S., 41, 1, 267).

4. Crim. cass., 2 janvier 1879; S., 79, 1, 92; — 30 juillet 1875; S., 75, 1, 438; — 24 août 1848; S., 49, 1, 76; — 25 mars 1839; S., 40, 1, 459; — 13 juin 1811; S., 12, 1, 61; Crim. rej., 15 février 1856; S., 56, 1, 632; — Civ. cass., 27 septembre 1851; S., 52, 1, 285. — La loi du 5 avril 1854 (art. 98) précise : « Le maire a la police des routes nationales et départementales et des voies de communication dans l'intérieur des agglomérations, mais seulement en ce qui touche à la circulation sur lesdites voies. »

5. Crim. rej., 2 juillet 1887; S., 88, 1, 488; — 2 décembre 1864; S., 65, 1, 243.

6. Ch. r. cass., 18 avril 1837; S., 37, 1, 460; — C. d'Etat, 5 décembre 1873; *Recueil*, p. 885.

7 Crim. cass., 21 juillet 1883; S., 84, 1, 252; — 22 avril 1842; S., 43, 1, 138.

8. Crim. cass., 5 mars 1863; S., 64, 1, 150.

9. Crim. cass., 23 janvier 1862; S., 63, 1, 56.

10. Ch. r. cass., 5 février 1844; S, 44, 1, 253; — Crim. rej., 9 janvier 1862; S., 64, 1, 100.

11. Crim. cass., 2 juin 1837; S., 38, 1, 903; — 19 mars 1836; S., 36, 1, 424.

12. Il en est autrement des obligations (Crim. cass., 21 mai 1886; S., 87, 1, 144) et des taxes (Req. rej., 28 janvier 1874; S., 74, 1, 267) de voirie.

circulation sans l'observation de la loi du 16 septembre 1807[1]. Ils ne s'appliquent pas aux voies ferrées[2], et l'autorité municipale ne peut méconnaître le caractère juridique d'une voie publique[3] pour lui rendre applicable un règlement, ni usurper sur les droits de l'État ou du département, par exemple pourvoir à l'assainissement d'une route nationale[4]. Enfin, on remarquera que les règlements relatifs aux marchés s'appliquent non seulement aux emplacements communaux, dont la délimitation appartient à l'autorité municipale[5], mais à tout terrain qui, en fait, sert au marché[6].

Le règlement municipal est en général susceptible d'application dans toutes les parties du territoire communal. Cependant, un assez grand nombre de mesures ont une portée limitée.

La loi du 5 avril 1884 (art. 91) distingue la police urbaine et la police rurale, dont le but général est identique, dont les objets spéciaux sont dans une certaine mesure différents. Les règlements de police urbaine ne sont applicables qu'aux agglomérations habitées, les règlements de police rurale ne sont applicables qu'aux campagnes. La distinction appartient au juge[7]; la loi ne définit pas la ville et la campagne, et les limites de l'octroi, les indications cadastrales[8] n'ont à cet égard aucun caractère obligatoire.

Certaines mesures sont, par leur nature, destinées à une application toute locale; ainsi celles qui, par souci de la salubrité, ordonnent le curage d'un cours d'eau ou prohibent le déversement des eaux sales dans un ruisseau; ainsi encore

1. Crim. cass., 20 mai 1892; S., 94, 1, 62; — Crim. rej., 16 février 1883; S., 85, 1, 463; — Req. rej., 28 janvier 1874; S., 74, 1, 267. — Comp. Crim. rej., 11 mai et 27 juillet 1854; S., 55, 1, 476.
2. Crim. rej., 15 février 1894; S., 94, 1, 160; — 13 novembre 1884; S., 85, 1, 279.
3. C. d'Etat, 8 août 1896; *Recueil*, p. 659.
4. C. d'Etat, 16 juillet 1870; *Recueil*, p. 904.
5. C. d'Etat, 28 février 1896; *Recueil*, p. 192; — Crim. cass., 17 juillet 1855; S., 55, 1, 720.
6. Crim. rej., 29 juillet 1882; S., 84, 1, 454; — Ch. r. cass., 22 décembre 1867; S., 68, 1, 238.
7. Jugé que l'arrêté qui vise la ville et les faubourgs ne s'applique pas aux hameaux, dépendances rurales de la commune (Crim. rej., 1er août 1862; D., 62, 5, 274; — 7 juillet 1854; D., 54, 5, 640).
8. Crim. rej., 4 janvier 1862; D., 62, 1, 102.

celles qui concernent le poids public, et que l'autorité municipale ne peut pas rendre applicables jusqu'aux limites de l'octroi[1] ou de la commune, en dehors des marchés, foires et ports.

L'autorité municipale peut déterminer la partie du territoire communal sur laquelle le règlement sera applicable. Elle est, à cet égard, plus libre que le préfet; au-dessous, aucun pouvoir réglementaire n'existe dont elle ait à respecter les droits. Elle pourra donc réglementer pour la ville seule ou pour la campagne seule; un règlement édicté pour la ville et ses faubourgs ne concerne pas la banlieue rurale. Au juge encore il appartient de définir ces termes; l'octroi et le cadastre ne le lient pas.

Il reste entendu que les règlements municipaux ne concernent que les lieux sur lesquels l'autorité communale a des droits[2]. Ainsi un arrêté de police ne peut toucher les églises, dont la police appartient à l'autorité ecclésiastique[3], les domiciles particuliers[4], pas même les lieux publics lorsque exceptionnellement ils sont devenus privés[5]. En revanche, les dépendances d'un lieu public lui sont assimilées[6].

291. Une commune est absorbée par une autre ; ses règlements disparaissent-ils *ipso facto*, et ceux de la commune annexante acquièrent-ils de plein droit force exécutoire? Une commune perd une partie de son territoire au profit d'une autre commune; le territoire intéressé cesse-t-il aussitôt

1 Toulouse, 12 août, 1881; S , 82, 2, 240.

2. La voie publique est délimitée par des actes spéciaux. Il a été jugé cependant que, jusqu'à son exécution, un plan d'alignement ne déclasse pas la voie publique (Crim. rej., 31 mai 1855; S., 55, 1, 763).

3. Crim. cass., 15 décembre 1888; S., 89, 1, 93.

4. Crim. cass., 11 juin 1887; S., 88, 1, 136; — Crim. rej., 16 novembre 1872; S., 73, 1, 95; — C. d'Etat, 5 mai 1899; S., 99, 3, 89; 18 mars 1898; *Recueil*, p. 235. — Comp. Crim. cass., 21 juillet 1838; S., 39, 1, 79; — 6 février 1823; S., 23, 1, 175. — N'est pas lieu public un hôtel-restaurant (Crim. cass., 18 novembre 1898; S., 01, 1, 304), ni une propriété privée enclavée dans le domaine public (Crim. cass., 24 février 1827; S., 27, 1, 481). Mais la maison d'un cabaretier a été tenue toute pour lieu public (Crim. cass., 29 décembre 1865; S., 66, 1, 272).

5. Crim. rej., 3 août 1867; S., 68, 1, 143. — *Contra :* 2 février 1861; S., 62. 1, 217.

6. Crim. cass., 29 décembre 1865; S., 66, 1, 272; — 2 juin 1855; D., 55, 1, 304.

d'être soumis aux règlements de la commune démembrée pour tomber sous ceux de la commune annexante? En droit international public, des questions analogues se posent, plus hautes et plus graves. Pour les résoudre, deux principes essentiels servent, qu'il est aisé et légitime d'emprunter : le principe de la souveraineté, en vertu duquel une loi en vigueur doit émaner de la puissance publique en exercice; le principe qui subordonne à une publicité suffisante l'entrée en vigueur des lois. Il en résulte que les lois de l'Etat annexant se substituent à l'autre législation en vertu d'une promulgation qui en est faite dans les pays annexés. De même, la mutation survenue dans l'autorité municipale entraîne substitution du régime réglementaire existant dans la commune annexante à celui qui était en vigueur dans la commune annexée[1]; mais les règlements, ne pouvant entrer en vigueur sans publicité, devront être publiés dans les territoires annexés conformément à la loi du 5 avril 1884 (art. 96)[2].

Les arrêtés municipaux ne devront-ils pas, de ce chef, être communiqués au préfet, et ne faut-il pas laisser expirer le délai d'un mois de la loi du 5 avril 1884 (art. 95)? On pourrait être tenté de l'admettre, en observant que le dépôt et le délai sont exigés par la loi comme préalables à l'entrée en vigueur de l'arrêté municipal, sans lesquels les règlements ne peuvent acquérir force exécutoire dans les territoires annexés. La décision contraire est préférable; la question examinée intéresse les particuliers auxquels l'application du règlement peut être faite, et les dépôt et délai sont établis pour sauvegarder les droits de l'Administration supérieure; l'argument n'est donc pas pertinent. L'Administration n'ignore pas les actes qui modifient le territoire communal; elle a été à même de prendre ses précautions, et, par exemple, de subordonner son consentement à une modification des règlements.

Les traités internationaux stipulent d'ordinaire des clauses expresses relatives au changement de législation, par exemple

1. Jugé cependant que l'abrogation des anciens réglements est nécessaire Crim. cass., 16 avril 1858; S., 58, 1, 776; — 15 février 1862; S., 62, 1, 768.
2. Rennes, 10 janvier 1887; D., 88, 2, 168.

une promulgation, l'expiration d'un délai. Le législateur pourrait introduire des clauses analogues dans les actes qu'il vote pour les changements territoriaux des communes ; les autres autorités, souvent compétentes pour des actes du même genre, ne le pourraient pas.

Parfois, l'Etat annexant, désireux de ménager les populations annexées, fixe une date relativement éloignée pour l'entrée en vigueur de sa législation. L'autorité municipale ne possède pas un pouvoir semblable et ne saurait fixer une date pour l'entrée en vigueur de ses règlements sur les territoires annexés à la commune. Une décision de ce genre ne saurait même être prise par les autorités administratives appelées à statuer sur la modification territoriale. Seul, le Parlement, dans les cas où il est compétent pour la décision, pourrait y ajouter un délai après lequel la force obligatoire serait acquise au règlement.

En attendant que les règlements de la commune annexante entrent en vigueur, ceux de la commune démembrée ou supprimée gardent toute leur valeur. Leur suppression immédiate serait en contradiction avec le retard que subit la mise en application des règlements de la commune annexée, et elle aurait l'inconvénient inadmissible de laisser sans règlements les territoires annexés. La situation sera un peu singulière dans une commune formée par la réunion de plusieurs autres, car alors il y aura simultanément en vigueur plusieurs séries de règlements. Le cas est très rare en pratique ; la situation n'est pas durable, et, sur un territoire donné, il n'y a jamais qu'une seule série de règlements en vigueur.

292. Sur le territoire communal, les autorités municipales ne peuvent s'occuper que des questions d'intérêt communal, à moins d'une permission précise[1].

293. Dans la commune, les seules autorités investies du pouvoir de commander et, par suite, du pouvoir réglementaire sont : le Conseil municipal, le maire. Aucun autre agent n'est autorisé à faire des règlements[2].

1. Ainsi elles ne peuvent réglementer l'exportation des marchandises (Crim. cass., 23 mars 1899 ; S., 1900, 1, 539 ; — Civ. cass., 25 août 1845 ; S., 45, 1, 860).
2. Le commissaire de police est sans qualité à cet égard (Crim. rej., 24 avril 1845 ; S., 46, 1, 156).

Cependant, on n'oubliera pas que le Conseil général est chargé par la loi de prendre des décisions dans des matières d'intérêt communal; ainsi pour le sectionnement électoral (loi du 10 août 1871, art. 43), la voirie vicinale (art. 44, 46, 7° et 8°), aliénés (art. 46, 19°), foires et marchés (art. 46, 24°), certains changements à la circonscription (art. 46, 25°), les octrois (art. 48, 4°). — L'exercice de ces attributions se fait selon les règles indiquées plus haut; on remarquera que les délibérations relatives au sectionnement électoral ne sont ni soumises à approbation ni susceptibles d'annulation administrative ou de suspension.

La Commission départementale exerce aussi, selon les règles connues, des attributions relatives aux affaires communales, ainsi pour les chemins vicinaux ordinaires (loi du 10 août 1871, art. 86).

294. Le Conseil municipal est considéré par la loi du 5 avril 1884 comme l'autorité principale, normale en quelque sorte, de la commune. Il possède la plénitude des attributions délibératives pour les affaires communales, et se trouve ainsi appelé à prendre des délibérations réglementaires (art. 61). Toutefois ses pouvoirs sont diminués de tous ceux que la loi attribue au maire; notamment, la police communale appartient en principe au maire, et cette exception dépasse en importance pratique la règle elle-même, les matières de police étant celles sur lesquelles la commune a les droits les plus considérables. La règle conserve encore quelques applications intéressantes[1]; et la législation contemporaine tend à rendre plus fréquente l'action règlementaire du conseil municipal[2].

La loi de 1884 suppose ainsi qu'il y a des affaires de nature communale; et cette observation est importante, puisque « les délibérations d'un Conseil municipal portant sur un

1. C. d'Etat, 16 avril 1894; *Recueil*, p. 434.

2. Les lois étrangères reconnaissent en général de larges pouvoirs réglementaires aux corps municipaux; la plupart d'entre elles leur sont plus favorables qu'à l'agent d'exécution, et leur donnent même le pouvoir de prendre les mesures de police communale. Elles réservent le contrôle de l'Administration centrale ou provinciale, mais tendent à le limiter à la légalité (Voir les auteurs précédemment cités du *Marquardsen's Handbuch des öffentlichen Rechts*).

objet étranger à ses attributions » sont « nulles de plein droit » (art. 63). La question de savoir si l'objet est étranger aux attributions du Conseil municipal est tranchée par le préfet chargé (art. 65) de déclarer la nullité[1], par le tribunal chargé d'appliquer le règlement municipal. Le Conseil d'Etat n'aurait pas à statuer, l'acte n'ayant aucune existence juridique[2].

295. II. Les droits règlementaires du Conseil municipal ne peuvent porter atteinte aux lois[3], aux règlements présidentiels, ministériels ou préfectoraux[4], sous peine de nullité et d'inefficacité totale[5]. Il ne peut faire ce qui est dans les attributions d'une autre autorité, ainsi lever l'état de siège[6]. Si le règlement établissait une taxe illégale, le particulier qui a payé forme devant les tribunaux judiciaires une action en remboursement[7].

De même, le Conseil municipal ne peut porter atteinte aux droits acquis des particuliers, qui gardent la faculté de saisir les tribunaux judiciaires[8]; grever ou restreindre le droit de propriété[9], soumettre arbitrairement des marchandises à des taxes[10], déterminer une compétence[11], toutes choses qui

1. La loi du 5 avril 1884 dit que la nullité de plein droit est *déclarée* par le préfet; la loi du 10 août 1871 (art. 33), que la nullité est *prononcée* par le chef de l'Etat.

2. Comp. ce qui a été dit pour le Conseil général.

3. C. d'Etat, 26 avril 1844; *Recueil*, p. 245; — 4 septembre 1856; *Recueil*, p. 570; — Req. rej., 23 mai 1842; S., 42, 1, 548. — Le cas le plus connu est celui de l'indemnité allouée aux conseillers municipaux (C. d'Etat, 29 juin 1900; S., 1900, 3, 65). Voir encore Crim. cass., 1er décembre 1893; S., 96, 1, 62; — 26 novembre 1864; S., 65, 1, 293; — 23 novembre 1861; S., 62, 1, 220; — Crim. rej., 13 juillet 1866; S., 67, 1, 143; — 4 mai 1848; S., 49, 1, 383; — C. d'Etat, 2 février 1889; S., 91, 3, 17. — Comp. Req. rej., 17 avril 1849; S., 49, 1, 664.

4. De même le cahier des charges de la chasse dans les bois communaux ne déroge pas à l'arrêté préfectoral sur la chasse (Crim. cass., 7 octobre 1842; S., 43, 1, 147).

5. Crim. rej., 11 septembre 1847; S., 48, 1, 461.

6. Crim. cass., 6 février 1874; S., 74, 1, 281.

7. C. d'Etat, 27 juillet 1888; *Recueil*, p. 665.

8. Crim. cass., 21 février 1893; S., 96, 1, 62; — Crim. rej., 17 août 1883; S., 86, 1, 84; — Req. rej., 10 février 1845; S., 45, 1, 463.

9. Civ. rej., 24 février 1874; S., 74, 1, 417; — C. d'Etat, 5 juin 1847; *Recueil*, p. 346.

10. C. d'Etat, 13 décembre 1882; *Recueil*, p. 1023; — même la propriété sur les bois provenant de l'affouage (Crim. rej., 6 avril 1865; S., 65, 1, 389).

11. Crim. rej., 20 février 1880; S., 81, 1, 187. — Voir un exemple de taxe légale : Civ. rej., 10 février 1873; S., 74, 1, 13.

appartiennent à la loi[1]. Il ne peut attenter aux droits d'une section de commune[2].

La nullité de ces délibérations s'étend aux arrêtés pris par le maire pour les exécuter[3]. Elle atteint les moyens détournés employés pour atteindre un but prohibé par la loi[4].

296. Les délibérations réglementaires des Conseils municipaux ont souvent besoin de l'approbation préfectorale, pour laquelle différents textes[6] exigent en certains cas la consultation du Conseil de préfecture. Avant cette approbation, la délibération n'est pas susceptible d'exécution[7], ou d'effet[8] sans préjudice du délai requis par l'article 68 in fine.

Le préfet n'a devant lui que deux alternatives : accorder ou refuser son approbation. Il ne peut modifier l'acte du Conseil municipal[9], sauf à refuser en indiquant les motifs de son refus et les conditions d'une approbation ultérieure[10]. L'approbation donnée n'est pas irrévocable, mais le retrait de l'approbation ne préjudicie pas aux droits acquis par l'exécution de la délibération approuvée, et le Conseil d'Etat a même annulé des arrêtés de rétractation[11] pour ce motif.

1. *A fortiori*, le cahier des charges de l'octroi ne le peut-il pas (C. d'Etat, 9 mars 1832; S., 32, 2, 317).

2. Jugé encore que le Conseil municipal ne pouvait pas déterminer les cas d'excuse pour le service de la garde nationale (Crim. cass., 22 novembre 1839; S., 40, 1, 1005).

3. Crim. rej., 4 mai 1848; S., 49, 1, 382.

4. Ainsi la suppression du traitement alloué au garde champêtre pour arriver à le révoquer (C. d'Etat, 8 avril 1892; *Recueil*, p. 356; — 16 avril 1892, *Recueil*, p. 610).

5. Pour les règles générales de l'approbation préfectorale, Morgand, *la Loi municipale, sur l'article* 69, t. I, p. 377 et s.

6. Loi du 5 avril 1884, art. 69, § 2.

7. Crim. rej., 9 mai 1884; S., 86, 1, 92.

8. Civ. cass., 30 janvier 1828; S., 28, 1, 132. — Voir cependant Crim. cass., 20 juin 1829; S., 29, 1, 364.

9. Voir pour : la jouissance des biens communaux, C. d'Etat, 11 juin 1891, *Recueil*, p. 532; — le plan d'alignement, C. d'Etat, 7 janvier 1869; *Recueil*, p. 16; — surtout si la modification aboutit à une augmentation de dépense, C. d'Etat, 25 juillet 1863; *Recueil*, p. 580. La loi du 11 frimaire an VII autorise le chef de l'Etat à modifier, pour la liberté du commerce et de la navigation, les tarifs de stationnement proposés par le Conseil municipal (C. d'Etat, 24 mars 1893; *Recueil*, p. 259).

10. C. d'Etat, 18 avril 1861; *Recueil*, p. 277. — Ce droit lui est reconnu par la loi du 4 avril 1882, art. 13.

11. C. d'Etat, 10 juillet 1885; *Recueil*, p. 651.

Le refus d'approuver, qui n'est pas irrévocable et qui, d'ailleurs, est susceptible de recours hiérarchique devant le ministre (art. 69 *in fine*), n'est concevable que relativement à une délibération qui introduit une règle nouvelle. Il n'est pas opposable à une délibération qui se borne à reproduire une délibération antérieure devenue exécutoire[1].

Le droit d'approuver est réservé par différents textes à d'autres autorités; le préfet ne peut les suppléer, et la délibération reste incomplète et sans force malgré l'approbation préfectorale[2].

296. Les délibérations réglementaires des Conseils municipaux ont besoin, pour être applicables aux particuliers, d'une publicité suffisante, donnée par les soins du maire[3].

La faculté donnée par l'article 58 de la loi du 5 avril 1884 à tout habitant ou contribuable de lire, copier, publier les délibérations, ne suffit pas ; il faut un acte positif des autorités communales. Dans la pratique, le maire reproduit le texte délibéré dans un arrêté qui est publié selon les règles indiquées plus loin.

On remarquera que les délibérations les plus nombreuses et les plus importantes concernent les impôts communaux. Celles qui intéressent les impôts directs doivent être tenues pour publiées par la publicité donnée aux rôles. Pour les impôts indirects, la publicité est donnée à la délibération même ; en matière d'octroi, les formalités sont obligatoirement fixées par l'ordonnance du 9 décembre 1814 (art. 27)[4].

Les règles ordinaires de non-rétroactivité sont applicables[5].

297. La force exécutoire d'une délibération réglementaire

1. C. d'Etat, 12 mai 1882 ; *Recueil*, p. 451.
2. Ch. r. cass., 14 février 1900 ; S., 1901, 1, 73 ; — Civ. cass., 23 mars 1897 ; S., 98, 1, 123 ; — 9 décembre 1885 ; S., 87, 1, 197 ; — C. d'Etat, 23 mars, 18 juin, 24 novembre 1897, 10 mai 1898, 10 janvier 1899 ; S., 99, 3, 213.
3. Selon la loi belge, la délibération devient exécutoire cinq jours après sa publication selon les usages locaux.
4. Crim. cass., 23 novembre 1895 ; S., 98, 1, 157 ; — Toulouse, 30 mai 1896 S., 98, 2, 66. Sur la nécessité des poteaux qui indiquent les limites de l'octroi, Crim cass., 20 juillet 1894 ; S., 95, 1, 62 ; — Angers, 27 mars 1896 ; S., 96, 2, 300. — Voir aussi Paris, 4 juin 1881 ; S., 81, 2, 142.
5. C. d'Etat, 18 novembre 1881 ; *Recueil*, p. 886 ; — 22 février 1878 ; *Recueil*, p. 189. — Comp. Civ. cass., 3 janvier 1855 ; S., 55, 1, 119.

est régie par le droit commun. — Les tribunaux vérifient la légalité[1], chaque décision ne valant que pour le cas particulier[2]. L'exception d'illégalité peut être produite pour la première fois devant la Cour de cassation[3].

Le droit commun régit encore l'interprétation. Les tribunaux interprètent dans la mesure nécessaire pour juger[4]; interprétation littérale qui ne peut combler des lacunes[5]. La Cour de cassation a jugé qu'elle ne pouvait la contrôler[6].

298. Contre les règlements du Conseil municipal les ressources ordinaires existent.

Le contrôle est plus limité qu'à l'égard des autres règlements, la décentralisation ayant dans une forte mesure émancipé la commune et le Conseil municipal. Cependant, l'Etat conserve encore des ressources assez nombreuses et assez efficaces, soit contre les actes (nullités), soit contre les Conseils (dissolution), pour que les ministres puissent être appelés à rendre compte de l'usage qui en a été fait ou qui n'en a pas été fait. A plus forte raison sont-ils responsables des approbations données.

Au point de vue administratif, la loi du 5 avril 1884, qui déclare en principe (art. 61) les délibérations du Conseil municipal exécutoires par elles-mêmes, admet des cas de nullité de plein droit et des cas d'annulation. Cette double théorie s'applique aux règlements[7] sans différence (art. 63

1. Civ. cass., 4 mars 1898; S., 99, 1, 534; — 18 novembre 1850; S., 50, 1, 785; — C. d'Etat, 20 décembre 1895; *Recueil*, p. 833; — 25 juin 1875; *Recueil*, p. 607.

2. Crim. cass., 24 octobre 1896; S., 97, 1, 60; — 17 février 1893; S., 96, 1, 103.

3. Civ. cass., 14 février 1899; S., 1900, 1, 447.

4. Req. rej., 5 août 1869; S., 69, 1, 400; — 1er décembre 1847; S., 48, 1, 224; — Civ. cass., 12 juillet 1842; S., 42, 1, 678; — C. d'Etat, 20 décembre 1895; *Recueil*, p. 833; — 7 mai 1892; *Recueil*, p. 422; — 18 décembre 1862; S., 63, 2, 71; — Conflits, 7 mai 1892; S., 94, 3, 37. — Quand un tribunal judiciaire renvoie en interprétation devant le Conseil de préfecture, celui-ci est tenu d'interpréter (C. d'Etat, 28 juin et 15 novembre 1895; *Recueil*, p. 531 et 708). — Comp. Req. rej., 21 février 1866; S., 66, 1, 126.

5. Civ. cass., 9 mai 1876; S., 76, 1, 265; — Crim. rej., 21 février 1866; S., 66, 1, 126.

6. Civ. rej., 15 janvier 1867; S., 67, 1, 72; — Req. rej., 18 août 1865; S., 66, 1, 445.

7. Certains restent en dehors de la théorie générale. Selon la loi du 4 avril 1882, le Conseil municipal de certaines communes doit tous les ans soumettre au préfet un règlement relatif aux pâturages communaux. Le

et s.). Ainsi le préfet ne saurait annuler une délibération qui se borne à reproduire une délibération antérieure devenue inattaquable[1]. S'il n'observait pas les délais légaux, son arrêté lui-même devrait être annulé[2]. Mais, après avoir approuvé une délibération, il reste en droit de l'annuler[3].

L'approbation expresse du préfet ne valide pas les délibérations nulles de plein droit[4] et n'empêche pas d'en invoquer la nullité devant les tribunaux[5]. L'arrêté préfectoral qui en proclame la nullité n'est susceptible que d'un recours administratif[6].

Au reste il importe de ne pas confondre l'annulation ou la déclaration de nullité avec le refus d'approbation[7].

Au point de vue contentieux, le recours en annulation est admissible contre le règlement fait par un Conseil municipal[8]. Un conseiller municipal est sans qualité pour le former[9]. Le maire d'une commune est sans qualité pour attaquer le règlement d'octroi d'une autre commune, qui lèse ses administrés.

Pour les délibérations relatives aux taxes municipales, le recours est en général déclaré irrecevable, le demandeur ayant toujours la faculté d'opposer l'illégalité devant les tribunaux[10].

préfet fait le règlement si le Conseil n'en a soumis aucun ou a refusé de faire les modifications réclamées par le préfet. Ces règlements sont mis en vigueur si, un mois après l'accusé de réception donné par le préfet pour la délibération du Conseil municipal, aucune contestation n'a été élevée (art. 12-13-14). Le règlement d'administration publique du 11 juillet 1882 (art. 24 et 25) a éclairci, ou mieux rectifié ces dispositions singulières, de la manière suivante : le règlement établi par le Conseil municipal est approuvé par le préfet; le projet est publié et affiché, et un mois est donné aux intéressés pour se plaindre au préfet; l'article 26 ajoute que, si le règlement est fait (dans les cas ci-dessus prévus) par le préfet, il ne devient exécutoire qu'après notification au maire.

1. C. d'Etat, 17 février 1888; *Recueil*, p. 154.
2. C. d'Etat, 17 novembre 1876; *Recueil*, p. 815.
3. C. d'Etat, 4 avril 1873; *Recueil*, p. 289.
4. C. d'Etat, 24 janvier 1873; *Recueil*, p. 188.
5. C. d'Etat, 8 août 1865; *Recueil*, p. 751.
6. C. d'Etat, 4 février 1873; *Recueil*, p. 145.
7. C. d'Etat, 19 juillet 1878; *Recueil*, p. 700.
8. C. d'Etat, 7 août 1896; *Recueil*, p. 642.
9. C. d'Etat, 15 juillet 1887; *Recueil*, p. 574.
10. C. d'Etat, 5 février et 16 juillet 1886; *Recueil*, p. 107 et 616; — 3 juillet 1885; *Recueil*, p. 630; — 31 janvier et 19 décembre 1867; *Recueil*, p. 118 et 934. — Comp. 25 février 1898; *Recueil*, p. 147.

Le rôle du Conseil d'Etat est connu : il annule, sans reviser la délibération[1], sans ordonner le remboursement des perceptions indues[2].

299. Pour les effets et sanctions, les principes sont connus aussi.

Les sanctions pénales[3] sont attachées aux seuls règlements de police, parmi lesquels comptent les actes relatifs à la vaine pâture[4], et même certaines dispositions concernant les octrois[5]. Les peines sont alors celles de l'article 471-15°. du Code pénal, à moins d'une loi différente[6]; elles sont infligées par le tribunal de simple police, sauf le cas où la loi indique une peine correctionnelle[7]. La bonne foi n'est pas une excuse[8]. Les autres règlements, spécialement ceux qui sont relatifs aux taxes municipales donnent lieu seulement à une action civile[9].

Au point de vue civil, administratif, disciplinaire et matériel, aucune remarque importante n'est à faire[10].

300. Les causes qui éteignent la force exécutoire du règlement municipal sont celles du droit commun[11].

301. Le maire est l'autorité réglementaire la plus importante de la commune. Si la loi du 5 avril 1884 (art. 61) traite le Conseil municipal comme l'autorité communale la plus ordinaire, le pouvoir de droit commun, en fait les attributions réglementaires du Conseil sont peu importantes et

1. C. d'Etat, 12 février 1892; *Recueil*, p. 126.
2. C. d'Etat, 22 mai 1896; *Recueil*, p. 408.
3. Certaines lois étrangères, la belge et l'italienne, par exemple, permettent au Conseil municipal de fixer les sanctions pénales sous un maximum.
4. Crim. cass., 23 novembre 1861; S., 62, 1, 220.
5. Crim. cass., 31 janvier 1890; S., 92, 1, 283.
6. Voir, pour les octrois, loi du 24 mai 1834; — voir aussi loi du 4 avril 1882, art. 15.
7. Ainsi pour les octrois (Crim. cass., 31 janvier 1890; S., 92, 1, 283).
8. Crim. cass., 8 mai 1879; S., 80, 1, 483.
9. Crim. cass., 26 mars 1886; S., 86, 1, 286; — 16 mars 1863 et 4 août 1864; S., 65, 1, 198; — Crim. rej., 20 septembre 1851; S., 51, 1, 277; — 27 décembre 1851; S., 52, 1, 375; — Crim. cass., 11 juin 1836; S., 36, 1, 847.
10. On notera que la violation d'un tarif d'octroi est une cause de cassation d'un jugement (Civ. cass., 1er septembre 1848; S., 49, 1, 79; — 11 juillet 1865; S., 65, 1, 310); — que l'exercice de la vaine pâture selon le règlement n'empêche pas l'action en indemnité pour atteinte à la propriété (Req. rej., 10 février 1845; S., 45, 1, 463).
11. L'abrogation doit revêtir les mêmes formes que la délibération et remplir les mêmes conditions (Crim. cass., 20 juin 1820; S., 20, 1, 308).

n'offrent un intérêt réel que dans la matière des taxes communales. Le maire est chargé de la police municipale, de la police rurale (art. 91), et plus généralement « d'ordonner les mesures locales sur les objets confiés par les lois à sa vigilance et à son autorité » (art. 94). Aussi, bien que le maire ait besoin d'un texte pour fonder son règlement[1], ses attributions, plus ou moins précisément reconnues par des lois et règlements, sont très étendues ; au point de vue réglementaire, elles l'emportent de beaucoup sur celles du Conseil municipal.

Le maire est la seule autorité pour laquelle la loi ait pris la peine, sinon de rassembler en une seule série de textes ses attributions réglementaires, sinon même d'énumérer les objets de police qu'elle lui assigne, du moins d'indiquer les matières principales, et de développer dans des exemples nombreux et pratiques la formule générale : bon ordre, sûreté et salubrité publiques[2]. En dehors de la police, le maire est appelé à faire des règlements relatifs à de nombreuses matières d'intérêt communal. Enfin, le maire, chargé « de l'exécution des mesures de sûreté générale », « de l'exécution des lois et règlements », est à ce titre appelé à faire un très grand nombre de règlements sur toutes sortes de matières, depuis le recrutement jusqu'au recensement, pour l'exécution d'une foule d'actes, lois, décrets, arrêtés et circulaires des ministres et des préfets. En ces circonstances, il est agent de l'Etat et non de la commune. C'est ce qu'exprime l'article 92 qui le charge de ces fonctions « sous l'autorité de l'Administration supérieure[3]. »

1. Crim. rej., 25 novembre 1853 ; S., 54, 1, 346 ; — Crim. cass., 12 mars 1858 ; S., 59, 1, 407 ; — 20 novembre 1818 ; S., 18, 1, 412 ; — 3 août 1810 ; S., 11, 1, 55.

2. Voir loi du 5 avril 1884, art. 97. — Ce texte ne parle que de la police municipale, et la loi de 1884 ne détaille pas la police rurale. Celle-ci, outre des matières spéciales, comprend beaucoup d'objets cités par l'article 97. Au reste, bien que ce ne soit pas le lieu d'étudier en détail la police générale ou municipale, il n'est pas sans utilité de remarquer que l'essentiel est la formule générale donnée par l'article 97, paragraphe 1 ; l'énumération du paragraphe 2, en vertu même de ses termes, n'est pas limitative.

3. Il n'est pas sans intérêt de distinguer si le maire a agi au nom de la commune ou sur délégation du préfet. En ce dernier cas, si, au refus du particulier, des travaux ont été effectués pour satisfaire à l'arrêté du maire, la commune est sans qualité pour poursuivre le remboursement des frais (C. d'Etat, 11 juin 1886 ; *Recueil*, p. 516).

302. Le maire est avant tout une autorité municipale; à moins d'une autorisation précise, il ne peut régler que des matières d'intérêt communal[1]. Son autorité est orientée vers la police principalement; à moins d'une délégation précise, elle ne peut sortir des bornes déterminées par les termes légaux : bon ordre, sécurité, salubrité[2]. Ces termes mêmes, elle ne peut ni en excéder les naturelles exigences[3], ni en détourner l'effet pour les intérêts pécuniaires de la commune[4], ou pour l'intérêt d'un particulier[5], ou d'une catégorie[6]. Il est tenu de statuer en termes généraux[7].

303. Le pouvoir réglementaire du maire est limité de toutes parts.

Il l'est d'abord et surtout par la loi. Il ne peut contredire une loi[8], même ancienne[9]; ajouter aux dispositions de la loi[10]; en étendre[11] ou en restreindre[12] la portée; dispenser de son application une catégorie de personnes[13]; régler une matière

1. Ainsi il ne peut faire des règlements pour l'exécution d'une loi sur les zones militaires (Crim. cass., 16 juin 1848; S., 48, 1, 742), pour la conservation des routes et la commodité de la circulation (C. d'Etat, 12 février 1892: *Recueil*, p. 128).

2. Crim. cass., 10 novembre 1900; S., 1901, 1, 112.

3. C. d'Etat, 16 juin 1893; *Recueil*, p. 475; — Crim. rej., 16 janvier 1868; S., 68, 1, 320; — C. d'Etat, 15 février 1895; S., 97, 3, 89; — 5 février 1892; *Recueil*, p. 103.

4. C. d'Etat, 5 février 1892; *Recueil*, p. 103; — Civ. rej., 6 juin 1899; S., 1900, 1, 307.

5. C. d'Etat, 2 août 1870; *Recueil*, p. 970. — Voir cependant Crim. cass., 1er juillet 1869; S., 69, 1, 487.

6. Crim. cass., 8 décembre 1865; S., 66, 1, 271; — C. d'Etat, 3 décembre 1875; S., 77, 3, 41.

7. C. d'Etat, 1er juillet 1898; S., 1900, 3, 86.

8. Crim. rej., 13 juin 1885; S., 86, 1, 236; — 5 mars 1887; S., 87, 1, 192; — 8 décembre 1860; S., 61, 1, 472; — 29 janvier 1829; S., 29, 1, 202; — Crim. Cass., 10 avril 1841; S., 42, 1, 43; — Crim. rej., 22 juillet 1859; S., 59, 1, 863; — Crim. cass., 4 novembre 1899; S., 1900, 1, 112.

9. Crim. cass., 8 septembre 1808; S., 9, 1, 293; — Crim. rej., 28 mars 1857; S., 57, 1, 558.

10. Crim. rej., 30 juin 1882; S., 83, 1, 144; — 16 décembre 1881; S. 84, 1, 94; — 4 et 19 juin 1857; S., 57, 1, 707; — 27 août 1852; S., 52, 1, 863; — 9 août 1838; S., 38, 1, 864; — 16 février 1833; S., 33, 1, 318; — Crim. cass., 26 mars 1825; S., 26, 1, 81; — Crim. rej., 10 décembre 1824; S., 25, 1, 234; — Crim. cass., 23 juin 1809; S., 9, 1, 430; — Crim. cass., 10 avril 1842; S., 42, 1, 43. — Comp. : Crim. cass., 23 septembre 1843; S., 44, 1, 362; — 8 février 1877; S., 77, 1, 284; — relatifs à des cas où la conciliation de l'arrêté avec la loi est possible.

11. Crim. rej., 14 décembre 1832; S., 33, 1, 197.

12. Crim. cass., 2 juin 1854; S., 54, 1, 588.

13. Crim. cass., 11 octobre 1832; S., 33, 1, 337.

déjà réglée par la loi[1]; restreindre une liberté légale[2], et, par exemple la liberté de conscience[3]; constituer un monopole[4]. Il ne peut faire ce qui appartient à la loi, fixer une peine[5] ou une compétence contentieuse[6], créer des taxes[7]. Par application de la même idée, il ne peut empiéter sur les compétences légalement établies[8], soit en matière administrative, ainsi pour la chasse[9], les établissements dangereux ou insalubres[10], la police des chemins de fer[11], le domaine public de l'Etat[12], la grande voirie[13], le roulage sur les routes nationales ou départementales[14] ou les chemins vicinaux[15], soit en matière contentieuse, ainsi pour des questions de propriété[16].

De même, il ne peut porter atteinte : aux droits acquis

1. Crim. rej., 17 janvier 1891; S., 91, 1, 429; — 10 janvier 1885; S., 85, 1, 89. — Comp. : 19 juillet 1862; S., 63, 1, 52; — Crim. cass., 29 février 1868; S., 68, 1, 372.

2. Crim. cass., 13 février 1834; S., 34, 1, 665; — 6 août 1841; S., 41, 1, 766; — 13 août 1842; S., 42, 1, 751; — 12 novembre 1847; S., 48, 1, 170; — Crim. rej., 1er juin 1849; S., 49, 1, 574; — 25 mars 1852; S., 52, 1, 685; — C. d'Etat, 3 août 1810; S., 19, 2, 162; — Crim. rej., 7 décembre 1889; S., 90, 1, 361; — 16 novembre 1899; S., 1900, 3, 64.

3. Crim. rej., 14 août 1845; S., 46, 1, 56.

4. Crim. rej., 1er avril 1826; S., 27, 1, 55; — Crim. cass., 4 janvier 1839; S., 39, 1, 709; — 11 novembre 1876; S., 77, 1, 94; — 18 janvier 1838; S., 38, 1, 319; — C. d'Etat, 9 août 1889; *Recueil*, p. 959. — Cependant Ch. r. cass., 23 décembre 1842; S., 43, 1, 421; — 24 février 1858; S., 58, 1, 409.

5. Crim. rej., 18 juillet 1861; S., 61, 1, 448; — 10 février 1854; S., 54, 1, 400; — Crim. cass., 24 novembre 1853; S., 54, 1, 152; — Crim. rej., 22 décembre 1832 et 3 janvier 1833; S., 33, 1, 777; — Crim. cass., 19 août 1819; S., 19, 1, 394.

6. Crim. cass, 30 août 1811; S., 21, 1, 230.

7. Crim. rej., 25 juillet 1891 et 15 décembre 1893; S., 94, 1, 300 et 253; — Civ. cass., 22 février 1825; S., 25, 1, 341; — C. d'Etat, 15 février 1895; *Recueil*, p. 150. — Comp. : Crim. cass., 31 janvier 1890; S., 92, 1, 283; — 27 décembre 1890; S., 91, 1, 495.

8. Crim. rej., 19 mars et 26 juin 1896; S., 96, 1, 382-383.

9. C. d'Etat, 4 février 1898; *Recueil*, p. 70.

10. Crim. rej., 25 novembre 1853; S, 54, 1, 346; — Crim. cass., 1er mai 1855; S., 55, 1, 612. — Comp. Crim. cass., 7 février 1863; S., 63, 1, 217.

11. Crim. cass, 17 mars 1866; S., 67, 1, 48. — Comp. Crim. rej., 16 décembre 1864; S., 65, 1, 293.

12. Crim. rej., 18 septembre 1828; S., 28, 1, 361; — 24 novembre 1848; S., 49, 1, 543.

13. C. d'Etat, 12 février 1892; *Recueil*, p. 129.

14. Crim. rej., 4 janvier 1862; S., 62, 1, 556; — Crim. cass., 28 juin 1856; S., 56, 1, 799.

15. Crim. rej., 4 septembre 1847; S., 47, 1, 880.

16. Crim. cass., 8 avril 1897; S., 97, 1, 376.

par contrat envers la commune[1]; à la propriété privée[2] ou aux droits réels[3]; imposer des charges à la propriété privée[4]. En invoquant la sécurité ou la salubrité, il ne peut spécifier les travaux à accomplir[5]. Il ne peut imposer des charges ou des prohibitions non consacrées par la loi à une profession[6], aux particuliers[7], créer une présomption de fraude[8], rejeter sur les habitants ou les propriétaires une charge qui incombe au budget municipal, comme l'entretien de la voie publique[9].

Le pouvoir du maire est encore limité :

Par les décrets présidentiels, auxquels il ne peut déroger[10] ni ajouter, à moins de permission spéciale[11]; et il ne peut faire ce qui est réservé aux décrets[12];

Par les arrêtés ministériels[13];

1. C. d'Etat, 27 mai 1892; *Recueil*, p. 483; — 24 mars 1893; *Recueil*, p. 258.

2. C. d'Etat, 4 février et 8 mars 1898, 5 mai 1899; S., 99, 3, 1 et 89; — 23 mai 1890; *Recueil*, p. 521; — 20 décembre 1872; *Recueil*, p. 732; — Crim. cass., 2 août 1866; S., 67, 1, 190; — Crim. rej., 3 décembre 1859; S., 60, 1, 178; — 3 mai 1833; S., 33, 1, 808. — Comp. Crim. rej., 4 mars 1893; S., 93, 1, 399; — 30 mars 1827; S., 27, 1, 477.

3. C. d'Etat, 6 mars 1818; S., 18, 2, 93.

4. Comme : obliger les riverains d'un chemin rural ou privé qui se closent à céder une partie de leur terre (Crim. rej., 7 juillet 1854; S., 54, 1, 749); — obliger les propriétaires à changer le mode de couverture des maisons (Crim. rej., 3 décembre 1840; S., 41, 1, 83) ou à adopter une architecture uniforme (Crim. cass., 13 janvier 1844; S., 44, 1, 638); — obliger à entretenir et à couvrir un canal privé (Crim. rej., 2 juin 1838; S., 38, 1, 936); à recrépir les façades (Crim. rej., 7 mars 1862; S., 62, 1, 908); — exiger une autorisation pour bâtir sur un terrain qui ne confine pas à la voie publique (Crim. rej., 16 décembre 1886; S., 88, 1, 398). Voir encore Crim. cass., 5 août 1882; S., 83, 1, 46.

5. Crim. cass., 6 août 1898; S., 1900, 1, 111; — 28 juillet 1893; S., 93, 1, 488; — 18 juin 1887; S., 88, 1, 396; — Crim. rej., 16 février 1883; S., 85, 1, 463; — 27 juin 1879; S., 80, 1, 90; — C. d'Etat, 13 mai 1898; *Recueil*, p. 375; — 24 décembre 1886; *Recueil*, p. 914.

Comp. Crim. rej., 29 juillet 1898; S., 1900, 1, 157.

6. Crim. rej., 12 juin 1886; S., 86, 1, 448; — C. d'Etat, 2 juillet 1897; *Recueil*, p. 513; — 3 juin 1892; *Recueil*, p. 514; — 18 mars 1887; *Recueil*, p. 232; — 9 avril 1886; *Recueil*, p. 309; — 31 décembre 1875; *Recueil*, p. 951.

7. Crim. cass., 13 juillet 1860; S., 60, 1, 1023.

8. Crim. rej., 24 juin 1899; S., 1901, 1, 255.

9. Crim. cass., 17 novembre 1884; S., 85, 1, 143; — C. d'Etat, 20 décembre 1872; S., 72, 2, 222.

10. Crim. rej., 29 octobre 1887; S., 89, 1, 46; — 16 décembre 1886; S., 88, 1, 398; — C. d'Etat, 24 novembre 1893; S., 95, 3, 10; — 13 mars 1872; *Recueil*, p. 153.

11. Crim. rej., 4 janvier 1862; S., 62, 1, 556. — Voir aussi C. d'Etat, 20 janvier 1865; *Recueil*, p. 78.

12. Crim. rej., 4 janvier 1862; S., 62, 1, 556.

13. Civ. cass., 9 mars 1898; S., 98, 1, 411.

Par les arrêtés préfectoraux[1], même individuels[2]; l'approbation du sous-préfet n'y ferait rien[3]; il en serait autrement de l'approbation du préfet[4];

Par les arrêtés concertés entre le préfet et l'évêque pour la sonnerie des cloches[5];

Par les délibérations du Conseil municipal, dont il ne peut exercer les attributions[6], ainsi pour la gestion des biens communaux[7] ou la fixation de l'emplacement d'un marché[8].

La sanction de ces règles est la nullité reconnue par le juge chargé d'appliquer le règlement, ou déclarée par le Conseil d'Etat[9].

De simples usages sont sans force contre l'arrêté du maire[10].

304. En général, l'arrêté du maire a par lui-même pleine force exécutoire.

Toutefois, actuellement encore, pour des cas prévus par des textes spéciaux demeurés en vigueur[11] ou promulgués depuis 1884, l'arrêté du maire a besoin de l'approbation préfectorale. Cette approbation est une condition de la force exécutoire pour l'arrêté municipale; jusqu'à ce qu'il l'ait reçue[12], il est insusceptible d'application.

En quelques autres cas, l'approbation émane d'une autre autorité, ministre, Président de la République, etc.

Dans tous les cas, l'arrêté reste municipal malgré l'approbation[13].

1. C. d'Etat, 8 août 1890; *Recueil*, p. 769; — 2 avril 1898; S., 1900, 3, 31.
2. Crim. cass., 19 juin 1885; S., 85, 1, 325.
3. Crim. rej., 4 janvier 1862; S., 62, 1, 558.
4. Crim. cass., 10 mai 1867; S., 68, 1, 44.
5. Crim. cass., 17 novembre 1882; S., 83, 1, 94.
6. C. d'Etat, 29 juin 1894; *Recueil*, p. 434.
7. Crim. cass., 11 octobre 1851; S., 52, 1, 63.
8. C. d'Etat, 29 juin 1894; *Recueil*, p. 434; — 17 janvier 1890; *Recueil*, p. 24; — 14 août 1865; *Recueil*, p. 797.
9. Cependant, le règlement qui se borne à répéter la loi est simplement inutile (Crim. cass., 2 juin 1842; S., 42, 1, 838).
10. Crim. cass., 7 décembre 1865; S., 66, 1, 366.
11. Voir, pour les bureaux de placement, le décret du 25 mars 1852, art. 7 (Crim. rej., 11 janvier 1896; S., 97, 1, 111).
12. Crim. rej., 7 juillet 1838; S., 38, 1, 744;— Crim. rej., 15 janvier 1819; S., 20, 1, 215. — *Contra :* Crim. cass., 25 ventôse an XII; S., *Suppl.* au t. IV, p. 280.
13. C. d'Etat, 13 mai 1898; *Recueil*, p. 375.

305. La rédaction des arrêtés municipaux n'offre rien de particulier[1]. Leur forme ressemble à celle des arrêtés préfectoraux. Ils sont parfois motivés[2]; ils se réfèrent toujours à des lois ou décrets, à des arrêtés ou circulaires du ministre ou du préfet, à des délibérations du Conseil municipal.

Ils chargent de leur exécution des agents différents selon les communes, directeurs des services municipaux dans les villes, commissaires centraux ou de police, etc.

306. L'entrée en vigueur d'un règlement municipal est subordonnée[3] à une suffisante publicité[4], selon le droit commun[5]. La preuve de la publicité incombe à la partie qui réclame l'application du règlement, au ministère public pour les sanctions pénales[6]; elle ne résulte pas d'une condamnation antérieure[7].

La force exécutoire dépendant de la publicité, les tribunaux ne sont pas fondés à réclamer que l'original de l'arrêté soit produit[8]. En cas de doute sur la conformité du texte publié et du texte arrêté, le juge ne tiendrait compte que du texte publié, seul connu du public.

« Les arrêtés du maire ne sont obligatoires qu'après avoir été portés à la connaissance des intéressés par voie de publications et d'affiches, toutes les fois qu'ils contiennent des dispositions générales... » (Loi du 5 avril 1884, art. 96, § 1.) Le texte semble exiger l'emploi de modes de publicité assez précis et que rien ne peut remplacer[9]. Il semble réclamer à

1. Un arrêté en forme a seul force obligatoire réglementaire; une convention entre communes pour l'usage commun d'un abattoir n'équivaut pas à un arrêté prohibant les tueries particulières (C. d'Etat, 24 février 1893; *Recueil*, p. 164).

2. Les motifs ne sont pas indispensables à peine de nullité (Crim. rej., 12 décembre 1887; S., 88, 1, 137).

3. Crim. cass., 27 février 1847; S., 47, 1, 551. — Cependant, le particulier qui s'est fié à un arrêté insuffisamment publié n'est pas punissable (Crim. rej., 29 octobre 1887; S., 89, 1, 46).

4. Un arrêté publié n'a pas besoin d'être reproduit dans le cahier des charges pour obliger l'adjudicataire (Crim. rej., 7 janvier 1860; S., 60, 1, 394).

5. La règle embrasse les arrêtés qui modifient un acte antérieur (Crim. rej., 14 juillet 1854; S., 54, 1, 822).

6. Crim. rej., 26 juin 1857; S., 57, 1, 871.

7. Crim. rej., 5 mars 1870; S., 70, 1, 275.

8. Crim. cass., 12 juillet 1866; S., 67, 1, 190; — 21 mai 1840; S., 40, 1, 548.

9. Un avertissement verbal est insuffisant (Crim. rej., 21 août 1821; S., 22, 1, 52).

la fois des publications et des affiches; mais, évidemment, il ne doit pas être entendu aussi rigoureusement. Il suffit que le règlement reçoive[1] une publicité convenable, telle que les particuliers ne puissent raisonnablement soutenir qu'ils en ignorent l'existence ou la teneur. Or ceci, en l'absence d'une présomption légale, semblable à celle qu'établit le décret du 5 novembre 1870, est à apprécier en fait, et principalement selon les usages de la localité[2]. Dans les communes où s'est conservée la coutume des publications verbales à son de trompe ou de caisse, ce procédé, suffisamment efficace et d'ailleurs économique, donnera au règlement la publicité nécessaire, en l'absence de toute affiche[3]. Réciproquement, l'affichage sans les publications orales serait suffisant, et il devrait être tenu pour suffisant même si l'usage local préférait, même exclusivement, les publications verbales. Un avertissement verbal ne serait pas suffisant[4], même s'il est donné au moment où la contravention va être commise[5]. Mais, quand l'arrêté concerne une catégorie limitée, la notification individuelle est suffisante[6] et même obligatoire[7]. Elle serait suffisante, même si l'usage local y ajoutait quelque chose, comme la remise aux boulangers, aux fins d'affichage dans leurs boutiques, d'un exemplaire de l'arrêté relatif à la taxe du pain[8].

Si, à mon avis, le juge est, encore aujourd'hui, en droit d'apprécier, selon les circonstances, si la publicité a été suffisante, il est tenu d'accepter à cet égard un mode de preuve que la loi établit. « La publication est constatée par une déclaration certifiée du maire » (loi du 5 avril 1884, art. 96, § 2). Le juge ne peut, sans méconnaître un acte administratif et sans violer la séparation des pouvoirs, refuser de tenir pour faite la publication attestée par le maire. Ne pourrait-il pas, tout

1. Crim. cass., 27 février 1847; S., 47, 1, 551.
2. Crim. cass., 24 janvier 1861; S., 61, 1, 1005; — 11 janvier 1878; S., 79, 1, 332.
3. Crim. rej., 12 novembre 1887; S., 88, 1, 137.
4. Crim. rej., 31 août 1821; S., 22, 1, 52.
5. Crim. cass., 27 février 1847; S., 47, 1, 551.
6. Crim. rej., 8 janvier 1859; S., 59, 1, 783.
7. Crim. rej., 11 mai 1844; S., 44, 1, 732; — 14 décembre 1844; S., 45, 1, 352.
8. Crim. cass., 23 novembre 1855; S., 55, 1, 765.

en acceptant la réalité matérielle des faits de publication certifiés par le maire, apprécier que ces faits sont insuffisants pour donner au règlement la publicité légalement nécessaire? La question est plus délicate; car le juge peut dire qu'il ne méconnaît aucun acte administratif, et on pourrait être tenté de lui donner raison, si l'attestation du maire prouvait elle-même l'insuffisance de la publicité, si par exemple le maire d'une grande commune certifiait qu'une seule affiche de son arrêté a été apposée. Néanmoins, il me paraît résulter du rapprochement des paragraphes 1 et 2 de l'article 96 le premier exigeant une publication, le second déclarant que la publication est certifiée par le maire, que le juge ne peut examiner si la publicité est suffisante; il méconnaîtrait sinon un acte administratif, du moins une appréciation d'une autorité administrative et violerait la séparation des pouvoirs.

Si le maire a négligé de constater la publication, le juge redevient libre d'apprécier les preuves qui lui sont proposées pour établir que la publication été faite.

L'article 96 (§ 4) ajoute : « Les arrêtés, actes de publication... sont inscrits à leur date sur le registre de la mairie. » Ce registre, ainsi reconnu et rendu obligatoire par la loi du 5 avril 1884, n'était prescrit autrefois que par une circulaire ministérielle du 3 janvier 1838. Il est en général tenu dans les communes. L'article 96 (§ 4) parle d'une inscription, mais, sans aucun doute, il entend que les arrêtés municipaux soient intégralement transcrits, la simple inscription serait sans intérêt. D'ailleurs, le paragraphe 4 se rattache à l'idée de publicité qui inspire tout l'article 96, et la publicité ne se conçoit que si le texte même est copié.

La transcription sur le registre concourt à la publicité de l'arrêté, car, aux termes de l'article 58 de la même loi, « tout habitant ou contribuable a le droit de demander communication sans déplacement, de prendre copie totale ou partielle... des arrêtés municipaux. — Chacun peut les publier sous sa responsabilité ».

Quant aux sanctions, l'article 96 (§ 4) n'en a pas [1] ; l'arrêté

1. Crim. cass., 1er novembre 1893; S., 94, 1, 64. — Pour la période antérieure à la loi de 1884, voir Crim. rej., 12 novembre 1887; S., 88, 1, 137; — Crim. cass., 13 avril 1833; S., 33, 1, 717.

régulièrement publié d'autre part, entre en vigueur même s'il n'a pas été transcrit; et la transcription ne suffit pas pour assurer au règlement la publicité nécessaire.

Certaines grandes communes publient un *Bulletin municipal*[1] où les arrêtés du maire prennent place[2]; le maire ordonne qu'ils y soient insérés. Ce recueil n'est pas reconnu légalement; l'insertion des actes du maire — comme du Conseil municipal — n'est ni nécessaire ni suffisante pour leur donner force obligatoire[3].

Le maire ordonne souvent la publication de son arrêté et même spécifie les mesures qui seront employées : affiches, publications, notifications individuelles à telles personnes, à tels fonctionnaires. L'inexécution des mesures prescrites engage la responsabilité envers le maire de ceux qui en sont chargés ; elle n'est pas un obstacle légal à ce que l'arrêté, publié autrement, soit réputé connu et obligatoire.

Dès que l'arrêté est publié, il est obligatoire; le maire indique parfois la date de son application; cette indication est licite et doit être suivie.

307. Enfin, « ceux de ces arrêtés qui portent règlement permanent ne sont exécutoires qu'un mois après la remise de l'ampliation constatée par les récépissés délivrés par le sous-préfet ou le préfet » (loi du 5 avril 1884, art. 95, § 2). La loi ne concerne que les règlements permanents; les actes individuels, et ceci nous intéresse plus particulièrement, les règlements temporaires, comme ceux faits à l'occasion d'une fête nationale ou locale, deviennent immédiatement obligatoires. Le règlement permanent a, par ce caractère même, une importance plus grande, et il serait dangereux de le laisser entrer en vigueur immédiatement, sauf le droit

1. Ce *Bulletin* contient, outre les actes administratifs des autorités municipales, un grand nombre de documents intéressant la vie communale : comptes rendus sommaires du Conseil municipal, relation des cérémonies officielles, avis officiels, etc. — Le *Bulletin de Marseille* paraît chaque dimanche en fascicules in-4° d'inégale étendue.

2. Quelques-uns y sont reproduits plusieurs fois, à cause de leur importance, ainsi l'arrêté annuel sur la revision des listes électorales.

3. Un arrêt voit une présomption de publicité dans le fait que l'arrêté municipal ordonnait des mesures à cet effet et dans le fait qu'il a été inséré dans le *Bulletin* de la Préfecture (Crim. rej., 8 février 1878; S., 79, 1, 331).

de suspension ou d'annulation du préfet; il produirait des effets irrévocables, constituerait des droits acquis et inattaquables. Prudemment, la loi laisse au préfet le temps d'examiner l'arrêté et ne permet l'entrée en vigueur qu'après l'expiration du délai accordé à l'Administration supérieure[1].

Le récépissé dont parle la loi n'est pas exigé essentiellement; il constitue la preuve du fait que l'arrêté a été transmis et de la date de ce fait. Cette preuve peut être administrée d'autre façon[2]; elle résulterait d'une approbation donnée par le préfet[3], de l'avis donné par le sous-préfet[4].

Peut-être l'application de l'arrêté est-elle pressante, et le préfet a-t-il reconnu qu'il est bon et régulier; la loi a pourvu à ce cas en décidant que, « néanmoins, en cas d'urgence, le préfet peut en autoriser l'exécution immédiate » (loi du 5 avril 1884, art. 95, § 4). Cette disposition est nouvelle et n'existait pas dans la loi du 18 juillet 1837; la circulaire ministérielle du 1er juillet 1840 permettait au préfet de déclarer par anticipation qu'il n'userait pas de son droit d'annulation, mais la jurisprudence n'admettait pas que cette déclaration donnât force immédiate à l'arrêté municipal[5].

La distinction des règlements permanents et des règlements temporaires, si importante et d'apparence si simple, n'est pas en pratique tout à fait aisée. Pour la faire, la jurisprudence s'attache quelquefois à des signes un peu étrangers à la durée d'application. Sans difficulté sérieuse, sont permanents des arrêtés relatifs aux chiens[6], aux processions[7].

1. L'article 95, paragraphe 2, ne dispense pas des mesures de publicité; si elles ont été remplies pendant le mois, il retarde leur effet; si elles n'ont pas été remplies, elles doivent l'être encore pour que l'arrêté oblige le public.
2. Crim. rej., 11 janvier 1896; S., 97, 1, 111.
3. Crim. cass., 3 décembre 1840; S., 41, 1, 717.
4. Crim. rej., 11 juin 1857; S., 57, 1, 870.
5. Ch. r. cass., 21 janvier 1885; S., 85, 1, 408; — Crim. rej., 6 février 1880; S., 80, 1, 391; — Crim. cass., 12 mars 1868; S., 69, 1, 192; — Crim. rej., 15 novembre 1860; S., 61, 1, 301; — Crim. rej., 20 juillet 1838; S., 39, 1, 207. — Cependant, Crim. rej., 3 décembre 1840; S., 41, 1, 717.
6. Crim. rej., 9 janvier 1886; S., 88, 1, 95.
7. Crim. rej., 12 février 1897; S., 98, 1, 249. — Cependant ils peuvent être tenus pour temporaires selon les circonstances (Crim. rej., 26 mai 1882; S., 83, 1, 391; — 10 mars 1883; S., 83, 1, 438; — 30 avril 1881; S., 81, 1, 435).

défendant aux marchands forains de vendre hors de la halle [1], prohibant les transparents lumineux [2]; sont temporaires les bans de vendanges [3], l'arrêté interdisant momentanément les cérémonies extérieures du culte [4], l'arrêté ordonnant jusqu'à nouvel ordre de tenir les chiens à l'attache et d'abattre les chiens errants [5]. Il est plus douteux que l'arrêté obligeant les boulangers à présenter leurs marques au maire soit temporaire [6], que l'arrêté taxant le pain soit temporaire [7]; et ce caractère doit être refusé aux arrêtés imposant aux cafés et établissements similaires une certaine distance autour des cimetières, etc. La jurisprudence le leur donne cependant [8], parce que, à son avis, la solution contraire rendrait illusoire ce droit de réglementation. En effet, quiconque peut ouvrir un cabaret, etc., moyennant une déclaration, et si, dans les quinze jours qui suivent cette déclaration, aucune opposition ne s'est manifestée, le cabaret, une fois ouvert, ne peut être fermé que par une sentence judiciaire et pour incapacité personnelle. Supposons donc un arrêté municipal imposant une distance; s'il ne doit entrer en vigueur qu'un mois après le dépôt aux mains du préfet, les personnes qui veulent l'éluder s'empresseront de faire leur déclaration; le délai d'opposition sera écoulé avant l'entrée en vigueur de l'arrêté; le cabaret s'ouvrira régulièrement et ne pourra être fermé. Ce résultat serait fâcheux s'il était inévitable; mais, pour l'empêcher, il suffit que le préfet, usant de la faculté que lui donne l'article 95 (§ 4), autorise l'exécution immédiate de l'arrêté. Au reste, même si le préfet refuse, l'arrêté du maire aura son utilité, il empêchera l'ouverture des cafés qui n'ont pas été établis avant son entrée en vigueur. Enfin, le caractère permanent de l'arrêté n'est pas contestable, et la jurisprudence méconnaît l'évidence même.

1. Crim. cass., 12 mars 1868; S., 69, 1, 192.
2. Crim. rej., 7 décembre 1889; S., 90, 1, 361.
3. Crim. cass., 24 janvier 1861; S., 61, 1, 1005.
4. Crim. rej., 10 mars 1883; S., 83, 1, 438.
5. Crim. cass., 17 janvier 1891; S., 91, 1, 237.
6. Crim. cass., 23 février 1842; S., 42, 1, 228.
7. Crim. cass., 29 novembre 1867; S., 68, 1, 276.
8. Crim. cass., 30 avril 1881; S., 81, 1, 435.

308. Les arrêtés du maire n'ont pas d'effet rétroactif, selon le droit commun [1].

309. Dûment publié, l'arrêté du maire acquiert [2] une force obligatoire générale [3], dont les effets sont régis par des principes connus.

Les tribunaux [4] ont à en vérifier la légalité [5], sans pouvoir les apprécier au point de vue de leur opportunité [6], de leur sévérité excessive [7], des difficultés ou des inconvénients de leur exécution [8], même de leur conformité avec la civilisation française [9]. Leur examen [10] est fait pour chaque cas particulier; ils n'ont pas à déclarer l'arrêté illégal, ils en refusent seulement l'application [11]; leur décision ne vaut que pour l'espèce jugée [12], et les clauses illégales n'invalident pas les clauses régulières [13]. L'exécution d'un arrêté illégal

1. Crim. cass., 30 juin 1836; S., 36, 1, 847. — Comp. Civ. Cass., 6 décembre 1860; S., 62, 1, 766; — C. d'Etat, 4 juillet 1884; *Recueil*, p. 545. — Mais ils imposent valablement des fosses d'aisances aux maisons construites comme aux maisons à construire (Crim. rej., 15 juillet 1864; S., 65, 1, 292); l'arrêté qui, selon la loi du 17 juin 1880 (art. 2), impose aux cabarets une distance à compter de certains établissements, s'applique aux cabarets ouverts depuis moins de quinze jours comme aux autres (Crim. rej., 30 avril 1881; S., 81, 1, 435). — Voir aussi Crim. rej., 29 juillet 1898; S., 1900, 1, 157.

2. Pourvu cependant que toutes les conditions, matérielles et autres, de son application soient réunies. L'obligation de balayer, jusqu'à un point qui sera déterminé plus tard, est inexécutable pour le moment (Crim. cass., 23 mars 1878; S., 79, 1, 390); l'arrêté relatif à une place publique n'est pas applicable en l'absence d'une délimitation (Req. rej., 20 juillet 1882; S., 83, 1, 458); l'obligation de supprimer les mares ne peut s'exécuter sans un plan municipal pour l'écoulement des eaux (Crim. rej., 23 juillet 1864; S., 65, 1, 470).

3. Cette force est telle qu'un arrêté préfectoral qui dispense d'obéir à l'arrêté du maire doit être annulé, même si le préfet a ensuite pris un arrêté pour tout le département (C. d'Etat, 8 décembre 1893; *Recueil*, p. 816).

4. Ils sont tenus de statuer même si le recours en annulation est déjà formé (Crim. cass., 9 mai 1828; S., 28, 1, 439; — C. d'Etat, 30 mars 1867; D., 68, 3, 1; — 24 mai 1889; S., 91, 3, 69).

5. Crim. rej., 9 janvier 1892; S., 92, 1, 176; — Crim. cass., 27 novembre 1819; S., 20, 1, 23. — Comp. Crim. cass., 5 juin 1823; S., 23, 1, 358.

6. Req. rej., 15 février 1898; S., 98, 1, 457.

7. Crim. cass., 9 août 1828; S., 29, 1, 27.

8. Crim. cass., 24 février 1881; S., 81, 1, 485; — 24 juin 1831; S., 31, 1, 398.

9. Crim. cass., 11 janvier 1878; S., 79, 1, 332.

10. La commune n'est pas autorisée à intervenir au procès pour soutenir la légalité de l'arrêté (Crim. rej., 29 juillet 1898; S., 1900, 1, 157).

11. Crim. rej., 19 juillet 1889; S., 90, 1, 190; — Trib. correct. Lille, 11 décembre 1895; S., 96, 2, 180.

12. Crim. cass., 15 mars 1861; S., 62, 1, 327.

13. Crim. cass., 18 janvier 1838; S., 38, 1, 319.

est juridiquement impossible[1] et, si elle était faite, elle entraînerait la responsabilité pécuniaire[2] et même pénale, selon les cas. Le jugement qui l'applique doit être cassé[3].

La question, de la responsabilité du maire envers les tiers a raison d'un arrêté illégal a été posée, mais non résolue[4]; elle devrait être tranchée selon les principes connus.

Les tribunaux de tout ordre auxquels l'application des règlements municipaux est demandée ont le droit et le devoir de les interpréter dans la mesure nécessaire pour l'application[5]; ils ne peuvent renvoyer devant l'Administration aux fins d'interprétation[6]. Leur interprétation doit être littérale[7], mais elle échappe au contrôle de la Cour de cassation[8].

Par exception, si le prévenu excipe[9] d'un abus et de la violation de la liberté des cultes, la question[10] devant être résolue par un décret en Conseil d'Etat, le tribunal ne peut statuer[11] tant que ce décret n'est pas rendu[12]. Comme le

1. Elle peut être arrêtée, le cas échéant, par une action possessoire (Req. rej., 11 décembre 1876; S., 77, 1, 113).

2. Ainsi jugé à la charge d'une commune et de l'Administration des Douanes, qui avait aidé à l'exécution (Civ. cass., 25 août 1845; S., 45, 1, 860).

3. Civ. cass., 22 février 1825; S., 25, 1, 341.

4. Il s'agissait d'un arrêté constituant un monopole et reconnu illégal par le tribunal de simple police; les tribunaux judiciaires s'étant déclarés incompétents, le plaignant s'adressa au ministre de l'Intérieur, qui rejeta la demande, le maire n'ayant pas commis de faute lourde. Le Conseil d'Etat annula la décision ministérielle, parce que nulle loi ne donnait à ce sujet compétence au ministre (4 décembre 1885; *Recueil*, p. 910). Les tribunaux judiciaires se déclarent incompétents (Civ. rej., 6 juin 1899; S., 1900, 1, 307).

5. Req. rej., 28 avril 1890; S., 91, 1, 222; — Crim. rej., 20 janvier 1888; S., 88, 1, 141; — Civ. rej., 29 janvier 1885; D., 86, 1, 43; — Req. rej., 6 mars 1883; S., 84, 1, 125. — *Contra :* Crim. rej., 9 juin 1832; S., 33, 1, 128.

6. Crim. cass., 15 avril et 10 juin 1864; S., 66, 1, 83; — 28 septembre 1855; S., 56, 1, 95.

7. Crim. rej., 12 décembre 1890; S., 91, 1, 95; — Crim. cass., 9 novembre et 20 décembre 1889; S., 90, 1, 187 et 491; — 4 mars 1882; S., 83, 1, 95; — 16 novembre 1872; S., 73, 1, 95; — Crim. cass., 23 juin 1899; S., 1901, 1, 208.

8. Req. rej., 5 mars 1860; S., 60, 1, 977. — Voir cependant Crim. rej., 16 novembre 1872; S., 73, 1, 95.

9. La solution donnée au texte exige que le prévenu excipe formellement de l'abus (Crim. rej., 11 août 1881, 26 et 27 mai 1882; S., 83, 1, 388 et 437).

10. Le tribunal judiciaire reste compétent pour dire si l'arrêté municipal est en vigueur (C. d'Etat, 24 mars et 22 mai 1897; *Recueil*, p. 863; — 6 février 1896; *Recueil*, p. 913), suffisamment publié (9 juillet 1897; *Recueil*, p. 865), applicable au cas incriminé (10 janvier 1897; *Recueil*, p. 861).

11. Comp. C. d'Etat, 17 août 1883; *Recueil*, p. 1097. — La poursuite peut commencer (Crim. rej., 11 mars 1892; S., 92, 1, 212).

12. Crim. cass., 15 juin et 3 décembre 1896; S., 96, 1, 475, et 97, 1, 423; — Crim. rej., 19 décembre 1891; S., 92, 1, 47; — Crim. cass., 26 mai 1882; S., 83,

prévenu n'est pas tenu de former l'appel comme d'abus, comme le tribunal n'est pas autorisé à lui assigner un délai à cet effet et que l'expiration du délai ne donnerait pas au juge la compétence qui lui manque, la combinaison de ces règles offre au prévenu le moyen d'esquiver toute condamnation : après avoir excipé de l'abus, il se gardera de former l'appel. Pour éviter ce résultat, l'Administration intente elle-même le recours pour abus.

La décision sur l'abus n'est pas soumise aux règles sur l'autorité relative de la chose jugée ; elle vaut pour toute contravention au même arrêté. L'exception n'existerait pas si le prévenu, au lieu d'alléguer l'abus, invoquait la violation d'un article du Concordat ou des articles organiques.

310. Au point de vue du recours, les principes sont ceux qui ont été donnés pour le Conseil municipal, sauf un point relatif au recours administratif. La loi du 5 avril 1884 distingue les attributions que le maire exerce « sous l'autorité de l'Administration supérieure » (art. 92), en sorte que, pour elles, il est un agent de l'État et subordonné à l'autorité hiérarchique du préfet, du ministre, du Président de la République; et les attributions que le maire exerce « sous la surveillance de l'Administration supérieure » ; pour celles-ci, il est agent de la commune; et, si la commune est subordonnée à l'État, le maire, à ce point de vue, n'est pas dans la hiérarchie administrative.

Cette distinction pouvait produire des effets intéressants, par exemple faire donner à l'Administration supérieure des droits inégaux dans les deux cas, l'obliger à suivre des formalités et à donner des motifs pour annuler les actes du maire agent de la commune. La loi n'est pas allée jusque-là ; elle n'a même pas donné, ce que la distinction commandait et ce que les articles 91 et 92 font insuffisamment, une énumération des deux catégories d'attributions. Le contrôle s'exerce de la même façon dans tous les cas.

1, 437; — Crim. rej., 31 mars 1881 ; S., 83, 1, 385 ; — 25 mars 1880 ; S., 80, 1, 329 ; — 5 décembre 1878 ; S., 79, 1, 185 ; — Crim. cass., 25 juin 1863 ; S., 63, 1, 407 ; — 25 septembre 1835 ; S., 36, 1, 68. — Comp. Crim. rej., 2 juin, et cass., 3 août 1888 ; S., 88, 1, 279 et 488.

311. Le contrôle hiérarchique sur les arrêtés municipaux est exercé par le préfet.

« Les arrêtés pris par le maire sont immédiatement adressés au sous-préfet ou, dans l'arrondissement du chef-lieu du département, au préfet[1] ». Cette communication a pour but unique de mettre l'autorité préfectorale en mesure d'exercer son contrôle; elle n'est pas une condition de la validité ou de la force exécutoire de l'arrêté.

« Le préfet peut les annuler ou en suspendre l'exécution[2]. » Les droits des préfets sont ainsi définis; ils ne vont pas à modifier l'arrêté municipal[3], à le remplacer par un texte de leur cru. Ils n'ont pas, en principe et sauf les cas où le contraire est indiqué par une loi, à l'approuver[4], à lui donner « un visa approbatif que la loi n'exige pas d'eux et qui pourrait les gêner plus tard dans l'exercicc du droit d'annulation dont ils sont investis, en ce qu'ils sembleraient alors se mettre en contradiction avec l'approbation d'abord exprimée. Toutefois, il est des circonstances dans lesquelles une approbation du préfet peut donner plus de force morale aux arrêtés du maire, en témoignant de l'adhésion et du concours de l'autorité supérieure; et, comme aucune disposition de la loi ne s'oppose à ce que les préfets donnent une telle approbation, si elle leur est demandée, je ne vois pas d'empêchement à ce qu'ils l'accordent lorsque l'intérêt public paraît l'exiger[5] ». Un simple visa serait inutile; le dépôt est certifié par le récépissé du sous-préfet. Au reste le visa, et même l'approbation n'empêcheraient pas le préfet, mieux informé d'annuler ou de suspendre l'arrêté[6].

Le préfet peut-il annuler en partie, dans quelques articles, l'arrêté qui lui est soumis? La réponse dépend de l'effet produit par l'annulation partielle sur l'ensemble de

1. Loi du 5 avril 1884, art. 95, § 1.
2. Loi du 5 avril 1884, art. 95, § 2.
3. C. d'Etat, 23 mai 1890; *Recueil*, p. 522; — 11 août 1860; S., 60, 2, 398; — Crim. cass., 13 octobre 1859; S., 60, 1, 178. — Comp. Circ. min. Int., 1er juillet 1840; — Laferrière, *Traité de la juridiction administrative*, t. II, p. 513.
4. Crim. cass., 19 septembre 1856; S., 56, 1, 920.
5. Circ. min. Int., 1er juillet 1840.
6. Crim. cass., 15 octobre 1859; S., 60, 1, 178. — Comp. C. d'Etat, 18 novembre 1881; *Recueil*, p. 886.

l'arrêté; si elle équivaut à une modification — et ce sera le cas le plus fréquent — elle dépasse les droits des préfets: elle est licite si elle touche des dispositions indépendantes de celles qui subsistent[1].

L'annulation appliquée à un arrêté qui reproduit un arrêté ancien s'applique à celui-ci aussi[2]. Aucun délai n'est donné au préfet pour annuler ou suspendre, et la distinction qui va être faite entre les règlements permanents et les règlements temporaires est sans intérêt à cet égard. La gravité des règlements permanents est cause que la loi arrête leur exécution pendant un mois, délai suffisant pour que les vices les plus énormes soient aperçus par le préfet et que le contrôle s'exerce; mais il n'en résulte pas que plus tard et pour des inconvénients que peut-être l'application seule a révélés, le préfet ne puisse annuler ou suspendre[3]. Au surplus lorsque l'arrêté, permanent ou temporaire, est devenu exécutoire, il produit des effets définitifs, des situations judiriques inattaquables; l'annulation ne saurait les atteindre rétroactivement.

La suspension est une mesure provisoire, bien que la loi n'en ait pas limité la durée. Son utilité essentielle est de donner au préfet tout à la fois le moyen d'empêcher l'exécution d'un arrêté qui, à première vue, lui paraît vicieux, et le temps de l'étudier attentivement. Elle n'en met pas moins un obstacle absolu à l'application du règlement.

L'annulation est une mesure définitive, après laquelle l'arrêté cesse d'avoir toute existence légale[4].

Les deux mesures peuvent être appliquées par le préfet d'office ou sur la demande des particuliers. Dans tous les cas, sa décision est susceptible de recours hiérarchique devant le ministre de l'Intérieur[5], de recours en annulation devant le Conseil d'Etat[6].

1. Laferrière, *Traité de la juridiction administrative*, t. II, p. 513. — *Contr.* Circ. min. Int., 1er juillet 1840.
2. Crim. cass., 15 novembre 1861; S., 62, 1, 219.
3. Circ. min. Int., 1er juillet 1840.
4. En conséquence les taxes illégalement perçues doivent être restituées mais il n'y a pas lieu à dommages-intérêts (Req. rej., 17 mai 1836; S., 36, 1, 371).
5. Morgand, *la Loi municipale*, t. I, p. 494.
6. C. d'Etat, 29 juin 1894; *Recueil*, p. 434; — 17 janvier 1890; *Recueil*, p. 24;

La réclamation portée au préfet ou au ministre[1], à plus forte raison l'annonce du recours[2] ne suspendent pas l'exécution de l'arrêté municipal, qui doit être appliqué tant qu'il n'a été ni suspendu ni annulé.

Il convient de remarquer que la loi n'a pas limité les causes de suspension ou d'annulation. Le préfet et, après lui, le ministre jouissent d'une liberté qui échappe à tout contrôle judiciaire[3]. La commune n'est même pas autorisée à en discuter les motifs devant le Conseil d'État[4]; le maire aussi[5].

312. Le recours en annulation a d'abord été refusé par la jurisprudence[6]. Il est aujourd'hui unanimement admis et soumis au droit commun.

Il est recevable en principe contre tout arrêté, même contre celui qui ordonne l'exécution d'un arrêté antérieur[7]. Cependant, quand le grief allégué est l'abus, la voie à suivre est celle de l'appel comme d'abus, et le recours en annulation est irrecevable[8].

La qualité est reconnue : à un électeur, pour attaquer un arrêté défendant de stationner aux environs d'un bureau de vote[9]; au riverain d'une promenade faussement quali-

— 15 juin 1888; S., 90, 2, 38. — Les conseillers municipaux sont sans qualité (Voir le 1er et le 3e arrêt); de même le maire (C. d'Etat, 29 janvier 1886; *Recueil*, p. 74; — 9 décembre 1898; *Recueil*, p. 776); les intéressés, parmi lesquels la commune, peuvent seuls former ce recours (Voir le 2e arrêt).

1. Crim. cass., 7 mai 1828; S., 28, 1, 439.

2. Crim. cass., 18 avril 1828; S., 29, 1, 47.

3. Le préfet peut : suspendre un arrêté qui interdit la voie publique aux marchands ambulants (C. d'Etat, 3 juin 1892; S., 94, 3, 54); annuler un arrêté créant au bureau du commissaire central un service de la presse (C. d'Etat, 8 avril 1892; S., 94, 3, 17); suspendre un arrêté fixant à la mairie le siège de la recette municipale et réglant les jours et heures d'ouverture au public (C. d'Etat, 19 février 1892; *Recueil*, p. 166); annuler un arrêté qui autorise les courses de taureaux avec mise à mort (C. d'Etat, 3 décembre 1897; *Recueil*, p. 739).

4. C. d'Etat, 17 janvier 1890; *Recueil*, p. 24; — 29 juin 1894; *Recueil*, p. 434.

5. C. d'Etat, 29 janvier 1886; *Recueil*, p. 74; — 9 décembre 1898; S., 1901, 3, 40.

6. C. d'Etat, 7 janvier 1834; *Recueil*, t. V, p. 448. — Comp. Crim. Cass., 20 pluviôse an XII; S., *Suppl. an* XII, p. 680.

7. C. d'Etat, 18 mars 1887; *Recueil*, p. 232; — 13 mai 1898, *Recueil*, p. 375.

8. C. d'Etat, 23 mai 1879; *Recueil*, p. 407; — 22 décembre 1876; *Recueil*, p. 918.

9. C. d'Etat, 28 mars 1885; *Recueil*, p. 387.

fiée chemin public dans l'arrêté[1]. Il n'y a pas lieu à statuer quand l'arrêté a été rapporté[2].

Le délai court en principe du jour de la publication; notamment de l'exécution[3], de la notification du procès-verbal de contravention[4], d'une condamnation contradictoire[5]; pour la taxe des chiens, du jour de la publication des rôles[6].

L'exception d'illégalité, longtemps considérée comme un obstacle à l'admissibilité du recours en annulation[7], n'est plus[8] traitée ainsi[9]. Il en est de même du recours hiérarchique[10]. Le recours reste recevable, même si l'exception a été soulevée et quelle qu'ait été la décision du juge[11].

L'annulation peut être partielle[12].

La commune, qui cherche souvent à intervenir dans l'instance en annulation, n'y est admise que si elle justifie d'un intérêt autre que le désir d'une bonne administration[13].

313. Les arrêtés municipaux sont enfin exposés au recours pour abus[14]. Le grief est l'atteinte à la liberté des cultes, et la jurisprudence ne l'accueille qu'avec difficulté. Elle exige que l'atteinte soit évidente, directe, spéciale, et refuse par exemple de reconnaître l'abus dans les arrêtés qui interdisent à toute musique de jouer sur la voie publique[15-16].

1. C. d'Etat, 8 août 1896; *Recueil*, p. 659.
2. C. d'Etat, 14 février 1899; *Recueil*, p. 158; — 18 mars 1887; *Recueil*, p. 222.
3. C. d'Etat, 24 janvier 1879; *Recueil*, p. 49.
4. C. d'Etat, 4 juin 1886; *Recueil*, p. 74.
5. C. d'Etat, 19 décembre 1879; *Recueil*, p. 828.
6. C. d'Etat, 24 janvier 1879; *Recueil*, p. 52.
7. C. d'Etat, 6 mars 1818; S., 18, 2, 93; — 30 avril 1875; *Recueil*, p. 377; — 4 février 1869; *Recueil*, p. 94.
8. C. d'Etat, 20 décembre 1872; *Recueil*, p. 732; — 18 janvier 1884; *Recueil*, p. 48; — 9 avril 1886; *Recueil*, p. 310; — 3 août 1887; *Recueil*, p. 750.
9. Sauf pour les arrêtés relatifs à des taxes (C. d'Etat, 12 février 1892; *Recueil*, p. 131; — 25 février 1898; S., 1900, 3, 7. — Comp. 13 mai 1898; *Recueil*, p. 37[illegible]
10. Voir plusieurs arrêts de la note 8.
11. C. d'Etat, 3 août 1877; *Recueil*, p. 750.
12. Même arrêt; 6 janvier 1848; S., 48, 2, 102.
13. C. d'Etat, 13 mai 1898; *Recueil*, p. 375. — Comp. 27 janvier 1899; S., 99, 3, 89.
14. C. d'Etat, 29 mai 1894; *Recueil*, p. 754; — 23 mai 1879; *Recueil*, p. 407; — 22 décembre 1876; *Recueil*, p. 918.
15. C. d'Etat, 29 mai 1894; *Recueil*, p. 752; — 30 janvier 1887; *Recueil*, p. 894 — 1er décembre 1891; *Recueil*, p. 836.
16. Cette prohibition atteint d'ailleurs les enterrements religieux (C. d'Etat, 1er décembre 1891; *Recueil*, p. 836).

qui interdisent aux enterrements tout arrêt, sauf ceux nécessités par le relaiement des porteurs[1].

314. Les sanctions pénales ne sont attachées, selon une remarque déjà faite, qu'aux règlements de police, pourvoyant aux objets prévus notamment par la loi du 5 avril 1884 (art. 97)[2]. Elles ne garantissent pas :

1° Les cahiers des charges relatifs à l'exécution d'un service municipal. Les obligations que l'entrepreneur a assumées envers la commune sont purement contractuelles ; elles ne peuvent donner lieu qu'à une action civile[3] et l'entrepreneur ne serait pas exposé à des peines pour y avoir manqué, même quand les peines seraient stipulées par le cahier des charges[4]. Il en est de même de tout cahier des charges[5] et plus généralement de toute convention passée au nom de la commune.

Cependant, la pratique accepte que des règles de police soient insérées dans des cahiers des charges ; règles qui s'adressent ou au public, et dans ce cas leur force obligatoire est subordonnée à une suffisante publicité donnée par les modes usuels[6], ou à l'adjudicataire, considéré comme substitué aux particuliers pour les obligations relatives au service adjugé[7] ; en ce cas, l'adjudicataire est présumé connaître ces obligations, celles du moins qui résultent d'arrêtés légalement publiés. En ces hypothèses, le juge de la répression n'est pas compétent pour les actions fondées sur les clauses conventionnelles[8] ;

2° Les arrêtés pris pour la gestion des biens commu-

1. C. d'Etat, 18 juillet 1895 ; *Recueil*, p. 895.
2. Il faut y ajouter toutes les lois relatives à des objets de police (Voir une délibération de jurisconsultes ; S., 17, 2, 15). L'article 475-15°, du Code pénal a été appliqué à la violation d'arrêtés obligeant à établir des trottoirs.
3. Crim. rej., 24 août 1821 ; S., 22, 1, 49 ; — Crim. cass., 24 janvier 1852 ; S., 52, 1, 277.
4. *Contra :* Crim cass., 31 juillet 1830 ; S., 30, 1, 370. Il en serait autrement s'il existait un arrêté (Crim. cass., 4 février 1831 ; S., 31, 1, 271).
5. Crim. cass., 4 août 1838 ; S., 38, 1, 839.
6. Crim. cass., 21 mars 1846 ; S., 46, 1, 654.
7. Crim. cass., 12 novembre 1813 ; S., 14, 1, 19 ; — 13 juillet 1838 ; S., 38, 1, 1016 ; 23 mars 1848 ; S., 48, 1, 582.
8. Crim. cass., 30 juillet 1829 ; S., 29, 1, 392.

naux, la perception des taxes municipales[1], la sauvegarde des intérêts pécuniaires de la commune[2]. Ils ne donnent lieu qu'à une action civile en dommages-intérêts au profit de la commune ou de son concessionnaire, action qui n'est pas portée aux tribunaux répressifs[3]. Quelquefois, ces actes contiennent des dispositions de police; chaque clause est soumise au régime qui lui convient;

3° Ceux qui ne réalisent ni la sûreté, ni la tranquillité, ni la salubrité publiques;

4° Ceux qui se bornent à reproduire un texte de loi ou de décret qui lui-même n'est pas sanctionné par des peines[4].

En revanche, tout arrêté relatif à une matière de police légalement confiée au maire est sanctionné[5]; et le juge ne peut ni se déclarer incompétent[6], ni donner un délai pour se mettre en règle[7].

315. Les peines applicables en principe à la violation d'un règlement municipal sont celles fixées par l'article 471-15°, du Code pénal[8]. Elles sont encourues en vertu de ce dernier texte, sans que l'arrêté ait à en rappeler les dispositions, et bien qu'il se borne à indiquer des mesures administratives, comme une saisie[10]; le juge ne peut refuser l'application d'une peine[11]. Ces règles, d'ailleurs, ont perdu leur impor-

1. Crim. rej., 8 juin 1894; S., 94, 1, 301; — Crim. cass., 26 janvier 1894; S., 94, 1, 428; — Crim. rej., 22 novembre 1866; S., 67, 1, 227; — 7 mars et 22 mai 1857; S., 57, 1, 448 et 794; — 20 septembre 1851; S., 52, 1, 277; — 12 mai 1843; S., 43, 1, 829; — Crim. cass., 1er décembre 1832; S., 33, 1, 221; — 24 février 1820; S., 20, 1, 287; — Crim. rej., 15 janvier 1819; S., 20, 1, 215.

2. Ainsi un arrêté obligeant toute personne qui paie plus de cinq cents francs de loyer à prendre un abonnement aux eaux municipales (Crim. cass., 29 octobre 1896; S., 97, 1, 247. — Comp. 8 décembre 1877; S., 78, 1, 335).

3. Crim. cass., 26 janvier 1894; S., 94, 1, 428; — Civ. cass., 17 octobre 1899; S., 1900, 1, 16.

4. Crim. rej., 5 février 1841; S., 41, 1, 429.

5. Crim. rej., 7 décembre 1848; S., 49, 1, 222; — 11 octobre 1821; S., 22, 1, 2; — Crim. cass., 6 août 1868; S., 69, 1, 284. — Voir cependant Crim. cass., 11 octobre 1810; S., 11, 1, 13.

6. Crim. cass., 21 avril 1827; S., 28, 1, 59.

7. Crim. cass., 18 décembre 1840; S., 41, 1, 139.

8. L'article 471-15°, du Code pénal a été appliqué à la violation d'arrêtés individuels (Crim. cass., 8 octobre 1836; S., 37, 1, 451).

9. Ch. r. cass., 5 janvier 1836; S., 36, 1, 129; — Crim. cass., 25 mars 1830; S., 30, 1, 259.

10. Crim. cass., 20 février 1829; S., 30, 1, 159.

11. Crim. cass., 28 vendémiaire an X; S., 20, 1, 500; — 1er mai 1823; S., 25, 1, 316. — *Contra* : 26 mars 1825; S., 26, 1, 237,

tance pratique depuis que la loi du 28 avril 1832 a indiqué, avec l'article 471-15°, une sanction applicable en général à toute contravention aux règlements administratifs légalement faits.

Aucune peine ne peut être ajoutée à celle de la loi ; et les peines indiquées par le règlement ne sont pas applicables à la place de la peine légale[1].

Quelques lois[2] indiquent des sanctions pénales plus rigoureuses que celles de l'article 471-15°, du Code pénal. Elles sont évidemment obligatoires pour le juge[3]; il n'importe[4] que leurs dispositions aient été transcrites dans le règlement municipal, ou n'y soient même pas rappelées[5].

Accessoirement à la peine, le juge de la répression qui condamne le contrevenant peut et doit l'obliger à fournir les satisfactions nécessaires pour effacer les traces de l'infraction, comme la démolition des bâtiments construits en violation du règlement municipal[6], l'accomplissement des travaux obligatoires, sinon leur confection par l'Administration aux frais du contrevenant[7].

316. La détermination des personnes auxquelles s'applique l'arrêté et auxquelles incombe la responsabilité pénale de la contravention est souvent faite par l'arrêté même[8]. Elle est obligatoire, pourvu qu'elle ne tende pas à exonérer les personnes auxquelles la responsabilité est légalement imputable[9].

Ainsi les locataires peuvent être assujettis au balayage[10],

1. Crim. cass., 12 novembre 1813; S., 14, 1, 19; — 10 avril 1819; S., 19, 1, 310.
2. Ainsi l'article 479, 6°, du Code pénal pour la taxe du pain; sur l'application de ce texte, voir Crim. rej., 4 octobre 1839; S., 40, 1, 189; — 4 août 1838; S., 38, 1, 744; — 1er février 1833; S., 33, 1, 593.
3. Crim. cass., 3 décembre 1856; S., 57, 1, 310.
4. Crim. cass., 20 août 1846; S., 47, 1, 237.
5. Les lois étrangères donnent d'ordinaire aux arrêtés des autorités communales des sanctions plus sévères, soit qu'elles les déterminent (ainsi le Code pénal hollandais, art 443), soit qu'elles les laissent fixer, sous un maximum par ces autorités (ainsi le Code pénal hongrois des contraventions, art. 16).
6. Crim. cass., 2 décembre 1825; S., 26, 1, 297; — 18 septembre 1828; S., 29, 1, 78; — Crim. rej., 7 août 1829; S., 29, 1, 394; — Crim. cass., 10 octobre 1832; S., 33, 1, 592; — 30 novembre 1861; S., 62, 1, 766.
7. Crim. cass., 12 mars 1853; S., 53, 1, 659.
8. Crim. cass., 3 décembre 1825; S., 26, 1, 297.
9. Crim. cass., 13 août 1819; S., 19, 1, 388.
10. Crim. cass., 28 novembre 1868; S., 70, 1, 144.

seul ou avec le propriétaire[1]; l'heure de fermeture des cafés peut être déclarée obligatoire pour les clients seuls[2].

A défaut d'indications dans le règlement, il appartient au juge de déterminer le responsable selon le droit commun, en appliquant le texte de l'arrêté[3].

Ainsi l'obligation du balayage incombe au propriétaire[4], du moins quand il habite la maison[5], fût-ce avec des locataires; il n'en est pas délivré s'il passe un traité avec un entrepreneur privé[6]. Elle incombe, au contraire, à l'entrepreneur qui a traité avec la commune[7] et qui se trouve ainsi substitué aux obligations des habitants; il ne peut en être affranchi par une clause du cahier des charges qui stipulerait des sanctions administratives[8], ni s'en décharger sur un cessionnaire que la commune n'aurait pas agréé[9]. Le propriétaire est-il en faillite, la responsabilité passe au syndic chargé de gérer les biens[10], à moins que le failli continue à exercer la profession et à occuper la maison[11].

Le propriétaire ne peut offrir de prouver que le locataire est en faute[12].

1. Crim. cass., 25 janvier 1875; S., 75, 1, 136.
2. Crim. cass., 13 avril 1833; S., 33, 1, 717; — 3 décembre 1825; S., 26, 1, 25.
3. Crim. cass., 5 octobre 1822; S., 23, 1, 209; — 21 juin 1825; S., 26, 1, 117. — 18 novembre 1898; S., 1901, 1, 304.
4. Crim. cass., 13 février 1834; S., 34, 1, 554; — 4 mars 1848; S., 49, 1, 223; — 1er mars 1851; S., 51, 1, 703; — 31 août 1854; S., 54, 1, 818; — 6 nov. 1857; S., 58, 1, 255; — 28 juin 1861; S., 61, 1, 1022; — 21 juillet 1883; S., 84, 1, 232. Voir cependant Crim. Cass., 6 avril 1833; S., 33, 1, 713; — 24 avril 1834; S., 34, 1, 555.
5. Crim cass., 3 décembre 1880; S., 81, 1, 485; — Crim. rej., 13 novembre 1884; S., 35, 1, 653.
6. Crim. cass., 31 août 1854; S., 54, 1, 818.
7. Crim. cass., 9 novembre 1861; S., 62, 1, 750; — 11 juillet 1868; S., 69, 1, 336; — 10 juillet 1835; S., 35, 1, 932; — Crim. rej., 13 décembre 1890; S., 91, 1, 496.
8. Crim. rej., 24 avril 1845; S., 45, 1, 524; — Crim. cass., 21 juin 1866; S., 67, 1, 272.
9. Crim. cass., 10 et 25 juin 1869; S., 70, 1, 275.
10. Crim. cass., 23 mai 1846; S., 46, 1, 857.
11. Voir pour la contravention à un arrêté sur l'heure de fermeture des cafés. (Crim. cass., 24 juin 1864; S., 64, 1, 297).
12. Crim. cass., 24 avril 1834; S., 34, 1, 555.

Le contraire a été jugé pour le déversement des eaux sales (Crim. rej., 23 août 1879; S., 80, 1, 48.

Pour l'obligation de fermer les portes des maisons, la contravention est imputable en principe au propriétaire même s'il n'habite pas (Crim. cass., 19 mai 1899; S., 1901, 1, 55), à moins qu'il ne désigne le coupable (Crim. cass.,

Si l'immeuble appartient à une personne administrative, le concierge est responsable[1].

L'entrepreneur public de l'éclairage est substitué aux obligations des particuliers à cet égard, et tenu pénalement[2], quand même le cahier des charges ne stipulerait que des réparations civiles; mais, en l'absence d'un règlement de police, le cahier des charges ne peut lui imposer des peines[3].

Les contraventions aux règlements qui concernent une profession sont imputables pénalement (et non pas seulement civilement) aux patrons[4], à moins que l'obligation violée ne soit imposée spécialement aux ouvriers[5]. Les maîtres sont civilement responsables pour leurs préposés[6].

Les personnes morales ne sont pas réputées punissables[7]; leur représentant, par exemple le directeur d'une Compagnie, est responsable à leur place[8].

Naturellement, s'il y a plusieurs délinquants, chacun encourt une peine distincte[9]; la complicité n'est pas punissable, sauf le cas de peines correctionnelles[10].

317. Selon le droit commun, les seules excuses que le tribunal de répression puisse accueillir sont celles que la loi consacre[11]. Elles se ramènent à la notion de la force majeure[12],

16 mars 1860; S., 60, 1, 831; — 27 août 1842; S., 43, 1, 96; — 18 décembre 1840; S., 41, 1, 80), aux locataires aussi (Crim. cass., 9 mars 1838; S., 38, 1, 803). — La contravention à l'arrêté qui prohibe les processions est imputable même aux laïques (Crim. rej., 10 mars 1883; S., 83, 1, 438).

1. Crim. cass., 30 mai 1846; S., 46, 1, 857.
2. Crim. cass., 3 août 1866; S., 67, 1, 271.
3. Crim. rej., 24 mars 1876; S., 76, 1, 232.
4. Crim. rej., 30 décembre 1892; S., 94, 1, 201; — Crim. cass., 4 juin 1842; S., 42, 1, 885.
5. Crim. rej., 25 février 1842; S., 42, 1, 431.
6. Crim. cass., 30 août 1860; S., 60, 1, 1013.
7. Crim. cass., 6 avril 1894; S., 94, 1, 376.
8. Crim. rej., 7 mai 1870; S., 70, 1, 439; — Comp. Crim. cass., 12 mai 1893; S., 94, 1, 201; — Crim. rej., 19 avril 1894; S., 94, 1, 301. — Pour un hospice desservi par une congrégation, la supérieure des religieuses affectées (Crim. cass., 28 avril 1865; S., 65, 1, 431.
9. Crim. cass., 22 avril 1813; 13, 1, 348.
10. Crim. cass., 19 juillet 1862; S., 63, 1, 52; — Metz, 23 avril 1856; S., 56, 2, 405.
11. Crim. cass., 4 octobre 1827; S., 28, 1, 115.
12. Crim. cass., 27 juillet 1854; S., 54, 1, 357; — Crim. rej., 8 août 1840; S., 41, 1, 549; — 23 juillet 1864; S., 65, 1, 470. — L'ordre du supérieur hiérarchique peut y être compté, bien que la question se ramène à la détermination du

entendue assez rigoureusement, comme une impossibilité d'observer le règlement[1]. Les faits constitutifs de la force majeure doivent être spécifiés, pour le contrôle de la Cour de cassation[2]. Le règlement municipal peut aussi déterminer les circonstances qui dispensent de son observation[3].

Il n'y a pas d'excuse dans : le fait de s'être conformé au règlement après la contravention[4] ; — le fait que l'infraction est peu grave[5], — ne contrarie pas l'effet voulu par le règlement[6], y aide plutôt[7] ; — la bonne foi[8], l'ignorance[9], la situation particulière[10] de l'inculpé ; — les difficultés[11], les inconvénients[12], les rigueurs de l'exécution[13] ; — la dispense accordée par le maire lui-même[14], à plus forte raison par le maire d'une autre commune[15], par une autre autorité[16], telle

véritable délinquant. L'appréciation de cette excuse appartient à l'autorité administrative (C. d'Etat, 18 juillet 1838 ; *Recueil*, t. VIII, p. 147. Comp. : Crim. cass., 17 février 1855 ; S., 55, 1, 236.

1. Crim. cass., 28 avril 1865 ; S., 65, 1, 431.
2. Même arrêt.
3. Crim. cass., 38 août 1838 ; S., 39, 1, 173.
4. Crim. cass., 31 janvier 1829 ; S., 29, 1, 104 ; — 14 mars 1833 ; S., 33, 1, 488. — Comme de juste, l'inculpé est admis à alléguer qu'il était en règle ; mais le juge, tenu de statuer et d'interpréter, ne lui assignera pas un délai pour rapporter la décision de l'Administration sur ce point (Crim. cass., 18 décembre 1840 ; S., 41, 1, 139 ; — *Contra :* 6 octobre 1832 ; S., 33, 1, 296.
5. Crim. cass., 20 octobre 1893 ; S., 94, 1, 63 ; — 15 mars 1855 ; S., 55, 1, 400 ; — 10 octobre 1832 ; S., 33, 1, 590 ; — 30 novembre 1862 ; S., 62, 1, 766.
6. Crim. cass., 30 novembre 1861 ; S., 62, 1, 766.
7. Crim. cass., 17 août 1865 ; S., 66, 1, 183 ; — 26 novembre 1832 ; S., 33, 1, 592.
8. Crim. cass., 2 mars 1893 ; S., 96, 1, 157 ; — 24 août 1883 ; S., 85, 1, 336 ; — 22 janvier 1879 ; S., 79, 1, 92 ; — 17 juillet 1875 ; S., 75, 1, 392 ; — 23 décembre 1853 ; S., 54, 1, 337 ; — 31 janvier 1829 ; S., 29, 1, 104 ; — Trib. Charleville, 30 juillet 1884 ; S., 85, 2, 187.
9. Crim. cass., 17 décembre 1824 ; S., 25, 1, 188 ; — 9 juin 1832 ; S., 33, 1, 80.
10. Crim. cass., 5 juin 1823 ; S., 23, 1, 358.
11. Crim. cass., 20 octobre 1831 ; S., 32, 1, 283 ; — 14 juillet 1853 ; S., 54, 1, 337 ; — 14 juillet 1877 ; S., 77, 1, 487 ; — 10 juillet 1868 ; S., 69, 1, 284 ; — 21 mai 1829 ; S., 29, 1, 278.
12. Crim. cass., 29 juillet 1893 ; S., 93, 1, 491 ; — 10 juillet 1868 ; S., 69, 1, 284.
13. Crim. cass., 20 octobre 1893 ; S., 94, 1, 63.
14. Crim. cass., 25 novembre 1882 ; S., 84, 1, 455 ; — 27 avril 1866 ; S., 67, 1, 47 ; — 13 avril 1861 ; S., 62, 1, 111 ; — 22 août 1856 ; S., 56, 1, 838 ; — 8 avril 1854 ; S., 54, 1, 488 ; — 8 novembre 1851 ; S., 52, 1, 375 ; — 12 décembre 1846 ; S., 47, 1, 478 ; — 19 décembre 1833 ; S., 34, 1, 262 ; — 30 juin 1832 ; S., 32, 1, 640 ; — Crim. cass., 18 avril 1828 ; S., 28, 1, 440 ; — Crim. cass., 1er juillet 1830 ; S., 30, 1, 365 ; — Crim. rej., 25 décembre 1836 ; S., 37, 1, 827 ; — Crim. Cass., 12 décembre 1846 ; S., 47, 1, 478.
15. Crim. cass., 19 juin 1874 ; S., 75, 1, 238.
16. Crim. cass., 15 avril 1858 ; S., 58, 1, 778.

que le préfet[1] ou le Conseil municipal[2]; — la tolérance de l'Administration[3]; un usage contraire antérieur ou non à l'arrêté[4]; le consentement des particuliers au profit desquels le règlement a été pris[5]. L'existence d'un droit de propriété[6] ou d'un droit réel[7] n'est pas davantage une excuse.

Pour prendre des exemples concrets, le logeur qui a négligé d'établir ses bulletins quotidiens n'est pas excusé par le visa que le commissaire de police a donné à ses registres[8]; le conducteur, obligé de tenir les rênes, ne s'excuse pas en alléguant qu'il devait desserrer la mécanique[9]. Le boucher tenu d'avoir un approvisionnement suffisant ne s'excusait par en alléguant une vente exceptionnelle[10]; de même le boulanger, qui ne pouvait pas davantage alléguer l'heure tardive, une fournée au four[11]. Une convention passée avec l'adjudicataire des droits de place ne dispense pas de l'arrêté relatif au marché[12].

L'obligation du balayage n'est pas supprimée pour le propriétaire qui n'habite pas la maison assujettie[13], qui était absent[14], qui a été empêché[15], par le fait que la maison est inhabitée[16].

L'obligation d'éclairer subsiste, bien que les matériaux soient éclairés par un réverbère municipal[17], bien que le maire atteste que l'éclairage n'était pas nécessaire[18], bien que le mauvais temps ait éteint la lanterne[19].

1. C. d'Etat, 8 décembre 1893; *Recueil*, p. 816.
2. Crim. cass., 19 mai 1835; S., 35, 1, 736.
3. Crim. cass., 26 novembre 1892; S., 93, 1, 111.
4. Crim. cass., 8 avril 1854; S., 54, 1, 488; — 25 mars 1854; S., 54, 1, 337.
5. Crim. cass., 18 et 25 mai 1855; S., 55, 1, 473.
6. Crim. cass., 5 novembre 1825; S., 26, 1, 84.
7. Crim. cass., 16 mars 1860; S., 60, 1, 831; — 24 août 1843; S., 43, 1, 824.
8. Crim. cass., 13 janvier 1837; S., 37, 1, 832.
9. Crim. cass., 20 janvier 1837; S., 37, 1, 989.
10. Crim. cass., 12 juin 1856; S., 56, 1, 840; — 26 décembre 1857; S., 58, 1, 492,
11. Crim. cass., 17 février 1855; S., 55, 1, 237; — 21 janvier et 27 août 1853; — 20 juillet 1854; S., 54, 1, 337 et 737. — Il alléguerait valablement que ces journées sont continues (Crim. rej., 22 août 1866; S., 56, 1, 841).
12. Crim. cass., 17 février 1899; S., 1900, 1, 428.
13. Crim. cass., 25 mars 1830; S., 30, 1, 259; — 3 juin 1881; S., 82, 1, 240.
14. Crim. cass., 31 mars 1848; S., 49, 1, 223.
15. Crim. cass., 4 octobre 1827; S., 28, 1, 115.
16. Crim. cass., 3 juin 1881; S., 82, 1, 240.
17. Crim. cass., 19 mars 1835; S., 35, 1, 872; — 3 septembre 1825; S., 26, 1, 381.
18. Crim. cass., 27 avril 1853; S., 43, 1, 752.
19. Crim. cass., 23 décembre 1841; S., 42, 1, 889.

L'encombrement de la voie publique n'est pas excusé par des travaux à terminer[1].

La contravention à l'arrêté qui défend aux voitures de traverser le marché n'est pas excusée parce que la traversée n'était que partielle et avait pour but de remiser[2].

La chasse aux animaux nuisibles n'excuse pas la contravention à l'arrêté qui prohibe les coups de fusil[3].

Lorsqu'un arrêté défend aux personnes exerçant certaines professions d'entrer au marché avant telle heure, le prévenu n'est pas excusé parce qu'il est un garde national hors du service[4].

Le spectateur qui trouble l'ordre au théâtre n'est pas excusé parce qu'il n'était pas le fauteur du désordre et que le désordre était général[5].

Un aubergiste, quand l'arrêté ne lui permet de garder chez lui, passé telle heure, que ses voyageurs, ne s'excuse pas en alléguant qu'il espérait garder des passants qui soupaient[6].

Le café resté ouvert après l'heure fixée est en contravention bien que la retraite, d'ailleurs prévue par le règlement, n'ait pas été battue[7].

Il n'y a pas d'excuse quand le chien, qui devait être tenu en laisse s'est échappé[8]; dans l'emploi d'un système équivalent à celui des fosses de vidange prescrites[9].

Pour les contraventions à la taxe et au poids du pain, il n'y a pas d'excuse dans : le temps écoulé depuis la cuisson du pain[10], le fait que l'acheteur pouvait exiger le pesage[11], ne l'a pas exigé et n'a d'ailleurs payé que le juste prix[12], ou a accepté le pain non réglementaire[13].

1. Crim. cass., 13 mars 1852; S., 52, 1, 763.
2. Crim. cass., 9 avril 1868; S., 70. 1, 96.
3. Crim. cass., 28 juillet 1855; S., 55, 1, 862; — 8 avril 1834; S., 35, 1, 465.
4. Crim. cass., 6 octobre 1832; S., 33, 1, 334.
5. Crim. cass., 16 décembre 1887; S., 88, 1, 288.
6. Crim. cass., 6 mars 1845; S., 45, 1, 592.
7. Crim. cass., 2 mars 1866; S., 66, 1, 307.
8. Crim. cass., 15 décembre 1827; S., 28, 1, 194.
9. Crim. cass., 14 février 1880; S., 81, 1, 187.
10. Crim. cass., 6 juin 1835; S., 45, 1, 871; — 1er juillet 1842; S., 42, 1, 806.
11. Crim. cass., 14 juillet 1853; S., 54, 1, 337.
12. Crim. cass., 18 février 1858; S., 58, 1, 555; — Crim. rej., 19 juin 1841; S., 42, 1, 229.
13. Crim. cass., 14 février 1863; S., 63, 1, 184; — 7 septembre 1844; S., 45, 1, 317; — 30 août 1838; S., 39, 1, 173.

De même, le juge n'est pas tenu de surseoir si le contrevenant excipe d'un droit de propriété [1] ou de tout autre droit [2], alors du moins que le droit allégué n'empêche pas l'arrêté d'être valable et la contravention d'exister. Il n'y a de question préjudicielle que celle susceptible d'effacer la contravention [3].

A plus forte raison, ne peut-il se substituer à l'autorité municipale pour les exceptions et dispenses à admettre [4]; ni donner au contrevenant un délai pour se mettre en règle [5].

En tout cas, le juge est tenu de spécifier les faits allégués en excuse, pour permettre le contrôle de la Cour de cassation [6].

318. La règle du cumul des peines s'applique en général, les peines étant en général celles de la simple police; et il y a autant de contraventions distinctes que de faits séparés [7]. Si les peines sont correctionnnelles en vertu d'une loi, le non-cumul est obligatoire.

L'appréciation des faits séparés est souvent difficile, bien qu'elle dépende surtout des termes du règlement. La jurisprudence n'est pas parfaitement cohérente. Le boulanger qui ne se soumet pas à la taxe commet autant de contraventions qu'il met de pains en vente; s'il n'observe pas ou le degré de cuisson ou les poids réglementaires, autant de contraventions que de pains trouvés chez lui [8]. Un marchand de beurre encourt autant d'amendes qu'il se trouve chez lui de pelotes n'ayant pas le poids réglementaire [9]. Il va de soi que, si l'arrêté vise la fabrication « d'un ou plusieurs pains », une seule amende est encourue quel que soit le nombre des pains [10].

1. Crim. cass., 20 pluviôse an XII; S., *Suppl.* au t. VII, p. 811; — 19 février 1830; S., 30, 1, 268.
2. Crim. cass., 14 septembre 1827; S., 28, 1, 86.
3. Crim. cass., 16 mai 1811: S., 12, 1, 368; — 4 septembre 1812; S., 13, 1, 155.
4. Crim. cass., 25 janvier 1811; S., 11, 1, 254.
5. Crim. cass., 18 décembre 1840; S., 41, 1, 139 et 42, 1, 73.
6. Crim. cass., 29 juillet 1893; S., 93, 1, 491.
7. Crim. cass., 6 août 1830; S., 31, 1, 398; — 22 juillet 1852; S., 52, 1, 682; — 5 août 1869; S., 70, 1, 230; — Crim. cass., 15 janvier 1841; S., 41, 1, 146.
8. Crim. cass., 16 septembre 1853; S., 54, 1, 151; — 22 juillet 1852; S., 52, 1, 682; — 18 février 1858; S., 58, 1, 555.
9. Crim. cass., 5 août 1889; S., 70, 1, 230.
10. Crim. rej., 28 avril 1854; S., 54, 1, 501.

Mais il est surprenant qu'une seule contravention existe dans le fait de ne pas enlever le même jour plusieurs tas de boue, et plusieurs dans le fait de ne pas balayer[1].

La récidive est soumise au droit commun ; et la contravention à un arrêté municipal sert de premier ou de second terme quand l'autre est formé par une contravention au Code pénal[2].

Le droit commun s'applique encore relativement à la prescription. Le délai est d'un an le plus souvent, les peines communément applicables étant celles de la simple police[3]. Il est suspendu pendant l'action qui tend à faire juger une question préjudicielle[4], mais non par le recours formé devant l'Administration supérieure contre l'arrêté municipal[5]. Il court en général du jour de l'infraction ; seulement du jour où elle a pris fin, si l'infraction est continue[6].

La compétence pour l'application des peines est, selon les principes, déterminée par la nature des peines. En général, le tribunal de simple police est compétent, parce que. avant la loi du 28 avril 1832, la jurisprudence déclarait encourues les peines de simple police, et que l'article 471-15° du Code pénal, consacre législativement cette décision. Il n'importe à cet égard que l'arrêté désigne une autre compétence ou des peines supérieures[7].

Dans les cas où la loi donne au règlement municipal une sanction plus forte, celle de peines correctionnelles, le tribunal correctionnel serait compétent[8] ; si la récidive seule est ainsi punie, la compétence pour la deuxième contravention passe au tribunal correctionnel[9]. Certaines sanctions donnent

1. Contre l'arrêté interdisant les lieux d'aisances sur une rivière. chaque usage des lieux est une contravention distincte (Crim. cass., 15 mars 1861 : S., 62, 1, 327).
2. Crim. rej., 29 avril 1869 ; S., 70, 1, 327.
3. Crim. cass., 20 octobre 1835 : S., 36, 1, 229.
4. Crim. cass., 28 mai 1843 ; S., 44, 1, 34.
5. Crim. cass., 1er juillet 1837 ; S., 38, 1, 918.
6. Crim. rej., 25 novembre 1837 ; S., 38, 1, 915 ; — 25 mai 1850 ; S., 50, 1. 824.
7. Crim. cass., 1er décembre 1809 ; S., 10, 1, 309 ; — 10 avril 1819 ; S., 19. 1, 310.
8. Crim. cass., 20 août 1824 ; S., 25, 1, 35.
9. Civ. régl. de j., 25 janvier 1825 ; S., 25, 1, 262 ; — Crim. cass., 5 décembre 1856 ; S., 57, 1, 310.

lieu à une comparaison délicate avec les peines du droit commun, ainsi celles qui consistent en une prestation de journées de travail[1].

Exceptionnellement, le Conseil de préfecture est compétent pour les arrêtés municipaux pris en vertu des lois qui ont donné au maire des attributions de voirie[2], et certaines contraventions, par exemple un dépôt sur un quai, donnent lieu à une double compétence, tribunal de simple police et Conseil de préfecture[3]. Ce dernier est incompétent quand l'arrêté vise la salubrité publique[4].

Si la contravention est commise par un militaire, le Conseil de guerre est compétent, selon l'avis du Conseil d'Etat des 30 thermidor — 12 fructidor an XII[5].

Le jugement de répression est sujet aux recours offerts par le Code d'instruction criminelle, et régis par ce même Code. Il en résulte notamment que la commune ne peut se pourvoir en cassation contre un jugement d'acquittement[6], et que le maire ne peut intervenir devant la Cour suprême pour défendre la légalité de son arrêté[7].

319. Les effets civils d'un règlement municipal sont encore ceux que le droit commun assure aux règlements. L'arrêté municipal constitue des droits au profit des particuliers, qui sont fondés à l'invoquer, en l'absence de tout procès-verbal constatant une contravention[8].

Il détermine les responsabilités[9]. Sa violation donne lieu à cassation[10]; de même sa fausse application[11]. Ses effets ad-

1. Crim. cass., 25 mai 1827; S., 28, 1, 64; — 15 février 1828; S., 28, 1, 368; — 5 septembre 1828 ; S., 29, 1, 81 ; — 6 août 1830; S., 31, 1, 398.
2. Voir pour l'exécution de la loi du 14 floréal an XI, art. 2 et 4 (Crim. cass., 18 juillet 1857; S., 58, 1, 167.
3. Crim. cass., 3 octobre 1851 ; S., 51, 2, 801.
4. C. d'Etat, 17 juillet 1885 ; *Recueil*, p. 692.
5. Crim. rej., 11 février 1853; S., 53, 1, 666.
6. Crim. rej., 15 juin 1894; S , 94, 1, 430.
7. Crim. cass., 29 octobre 1896; S., 97, 1, 247.
8. Req. rej., 28 novembre 1883; S., 84, 1, 240; — Civ. cass., 29 juillet 1885; S., 86, 1, 166 ; — C. d'Etat, 10 janvier 1890 ; *Recueil*, p. 4. — Comp. : Crim. cass., 4 mai 1866; S., 66, 1, 456.
9. Comp. : Lyon, 16 mars 1852; S., 52, 2, 361.
10. Crim. cass., 3 novembre 1894; S., 95, 1, 55; — 23 vendémiaire an XI, *Suppl.*, III, 383.
11. Crim. cass., 15 février 1833; S., 33, 1, 318.

ministratifs sont également ceux du droit commun[1]. Les sanctions disciplinaires sont plus rares; jadis l'organisation de la garde nationale en fournissait une occasion importante[2].

320. L'abrogation d'un règlement municipal, est faite par un autre arrêté municipal remplissant les conditions connues de validité et de publicité; — par une loi, en vertu des pouvoirs absolus du Parlement; — par un acte présidentiel, ministériel ou préfectoral accompli en vertu d'une loi.

Elle ne résulte pas : d'une instruction donnée par le maire aux agents de police[4]; — d'un acte de gestion relatif aux intérêts communaux[5]; d'un cahier des charges[6]; un règlement de police n'est pas abrogé ou modifié par un règlement d'octroi; — ni d'une circulaire préfectorale ou ministérielle[7]; d'une décision ministérielle exprimant l'avis que telle modification devrait être apportée[8]; — ni de la cessation des circonstances qui avaient motivé l'arrêté[9].

Le règlement municipal ne perd sa force ni par la désuétude[10] ou par la tolérance à l'égard des contraventions[11], ni par un usage contraire[12], et le juge n'est pas autorisé à ordonner une enquête sur ce point[13].

321. Les actes des autorités municipales aux colonies ne donnent lieu à aucune remarque importante. La jurisprudence leur a fait quelques applications des principes généraux. Ainsi

. Il y a abus dans le fait de l'ecclésiastique qui fait sortir une procession malgré un arrêté prohibitif (C. d'Etat, 1er mars 1842; S., 42, 2, 278).

2. Crim. rej., 14 janvier 1832; S., 32, 1, 128.

3. Crim. cass., 18 août 1854; S., 55. 1, 399.

4. Crim. cass., 29 mars 1856; S., 57, 1, 306.

5. Crim. cass., 5 février 1859; S., 59, 1, 436.

6. Crim. rej., 14 août 1829; S., 29, 1, 385.

7. Crim. cass., 3 décembre 1880; S., 82, 1, 336.

8. Crim. cass., 18 juillet 1868; S., 69, 1, 486.

9. Crim. cass., 15 novembre 1838; S., 39. 1, 706; — Crim. rej., 3 juillet 1873; S., 73, 1, 351; — Crim. cass., 27 décembre 1878; S., 79, 1, 334; — Crim. cass., 28 août 1818; S., 18, 1, 407.

10. Crim. cass , 19 février 1887; S., 87, 1, 280; — Crim. rej., 5 juillet 1873; S., 73, 1, 351.

11. Crim. rej., 5 juillet 1873; S., 73, 1, 351.

12. Crim. cass , 3 décembre 1880; S., 82, 1, 336; — Crim. cass., 19 septembre 1856; S., 56, 1, 920; — Crim. cass., 22 septembre 1836; S., 37, 1, 500.

13. Crim. cass., 8 janvier 1864; S., 64, 1, 247.

les arrêtés du gouverneur général de l'Algérie proclamant la liberté de la boulangerie ont abrogé les règlements locaux sur l'exercice de cette profession[1]; un arrêté municipal ne peut contredire un arrêté du gouverneur[2], mais l'annulation n'en peut être demandée au conseil du contentieux[3]; le Conseil municipal est sans qualité pour décider la laïcité de l'enseignement[4].

1. Crim. rej., 25 janvier 1868; S., 68, 1, 347.
2. Crim. rej., 13 novembre 1879; S., 80, 1, 190.
3. C. d'Etat, 2 avril 1897: *Recueil*, p. 274.
4. C. d'Etat, 1er juin 1877; *Recueil*, p. 504.

CHAPITRE XVII

QUELQUES CAS PARTICULIERS

322. Sur le territoire de la commune de Paris, le pouvoir réglementaire est réparti entre un assez grand nombre d'autorités. En majeure partie, il appartient au préfet de la Seine et au préfet de police.

Le préfet de police est chargé, par la loi du 28 pluviôse an VIII (art. 16, § 2), « de ce qui concerne la police » ; et ses fonctions sont détaillées par l'arrêté consulaire du 12 messidor an VIII. En outre, il est, pour les matières de police, le véritable maire de Paris, et peut, en conséquence, faire des règlements pour toutes les matières classées par les lois, notamment par les lois du 14 décembre 1789 (art. 50), des 16-24 août 1790 (tit. XI, art. 3), et des 19-22 juillet 1791 (tit. I, art., 46), dans les objets de la police municipale[1]. Il est ainsi appelé à prendre de nombreux arrêtés relatifs aux multiples et considérables objets de la police parisienne, sans parler des règlements qui concernent l'organisation des services auxquels il préside.

De son côté, le préfet de la Seine, maire de Paris pour les matières autres que la police, est investi d'attributions réglementaires assez importantes.

Pendant longtemps, le domaine respectif des deux préfets

1. Crim. rej., 21 novembre 1834 ; S., 34, 1, 802. L'article 97 de la loi du 5 avril 1884 est inapplicable à Paris ; mais il n'importe guère, car ce texte, d'ailleurs non limitatif, reproduit les dispositions des lois révolutionnaires.

n'a pas été officiellement déterminé, et des difficultés[1] de compétence résultaient de l'absence de toute détermination légale. Le décret du 10 octobre 1869 (art. 1) a défini et d'ailleurs élargi les attributions du préfet de la Seine, principalement en lui donnant le pouvoir de police sur des matières qui lui appartenaient déjà au point de vue de la tarification et des intérêts pécuniaires communaux. Le préfet de police conserve, avec une importance nouvelle, le droit, consacré par l'arrêté du 12 messidor an VIII (art. 34), d'adresser au préfet de la Seine une mise en demeure pour la publication des arrêtés qu'il juge nécessaire ou utiles, et, s'il n'obtient pas satisfaction, il est autorisé à saisir le ministre compétent (décret du 10 octobre 1859, art. 2).

En 1888, le Gouvernement avait saisi le Conseil d'Etat d'un projet de décret augmentant encore les attributions du préfet de la Seine. Sur ces entrefaites, le Sénat vota une proposition de loi qui rattachait le budget de la préfecture de police au budget de l'Etat, et dont un article déclarait que les attributions du préfet de police n'étaient pas modifiées. Le Gouvernement abandonna son projet, et il ne l'a pas repris, bien que la proposition votée par le Sénat n'ait pas été soumise à la Chambre.

Outre ces attributions générales, les préfets de la Seine et de police sont quelquefois chargés de prendre des mesures réglementaires; quelques décrets les chargent des mesures nécessaires à leur exécution[2].

323. Les règles relatives au fonctionnement et aux effets du pouvoir réglementaire reconnu aux deux préfets sont les règles du droit commun; il suffira d'en noter l'application jurisprudentielle.

Les droits réglementaires fondés sur la police et ayant pour but la sûreté, la tranquillité, la salubrité publiques, sont fort étendus. Les tribunaux ont reconnu la validité des

1. Voir, par exemple, Crim. cass., 16 décembre 1858; S., 59, 1, 86. — Toute contestation n'est pas devenue impossible (C. d'Etat, 26 mars 1885, *Recueil*, p. 388).
2. Décret du 25 novembre 1895, art. 41.

arrêtés ou ordonnances réglant le service des voitures dans les gares[1], subordonnant à une autorisation le stationnement des voitures publiques[2], soumettant ces voitures à un tarif dont l'affichage à l'intérieur était obligatoire[3], interdisant aux voitures faisant des transports collectifs, par exemple d'une gare à une autre, de s'arrêter ou de ralentir pour prendre ou laisser des voyageurs en route, ou même de prendre des voyageurs en aucun cas[4], édictant pour les voitures publiques un tarif à la distance avec compteur[5], rendant obligatoire pour les riverains l'entretien des rues non pavées[6], prohibant la vente des denrées qui contiennent un produit déclaré nocif[7] par un avis du Comité consultatif d'hygiène et par une circulaire ministérielle[8], exigeant pour les vidanges la désinfection et la chasse d'eau, prohibant le jet des corps solides[9], prohibant les dépôts de denrées alimentaires et exigeant des réserves[10], imposant pour les ordures ménagères l'emploi de récipients de forme et de dimensions déterminées[11], prohibant tous les jeux d'argent dans tous les lieux publics[12], réglant la police des bains[13], subordonnant à une autorisation les réparations aux bateaux-lavoirs[14], interdisant le colportage des petits oiseaux[15].

Certains arrêts tout à fait généraux admettent qu'une ordonnance du préfet de la Seine vienne compléter une loi inapplicable à cause de l'insuffisance de ses dispositions, sans pouvoir cependant faire autant qu'un règlement d'ad-

1. C. d'Etat, 20 mars 1885: *Recueil*, p. 335.
2. Crim. cass., 21 décembre 1838; S., 39, 1, 117.
3. Autre arrêt de même date rapporté au même lieu.
4. Crim. cass., 4 mars 1836; S., 36, 1, 588; — Crim. cass., 1er août 1884; S., 86, 1, 238; — Civ. rej., 15 juillet 1889; S., 91, 1, 521.
5. C. d'Etat, 9 août 1893; *Recueil*, p. 676.
6. *Contra :* Crim. cass., 17 mars 1838; S., 38, 1, 369.
7. Mais, pour l'application de la loi du 27 mars 1851 (art. 2), les tribunaux gardent leur liberté d'appréciation (Toulouse, 5 juillet 1886; S., 87, 1, 188.
8. Crim. rej., 1er février 1884; S., 87, 1, 444.
9. C. d'Etat, 1er mai 1896; *Recueil*, p. 351.
10. Crim. cass., 31 mars 1838; S., 38, 1, 610.
11. C. d'Etat, 28 mars 1885; *Recueil*, p. 388.
12. Crim. cass., 10 juillet 1896; S., 97, 1, 207.
13. C. d'Etat, 25 mars 1887; *Recueil*, p. 255.
14. C. d'Etat, 27 juillet 1870; *Recueil*, p. 964.
15. Paris, 19 mai 1897, Trib. Seine, 7 décembre 1897; S., 98, 2, 51-52.

ministration publique[1]. Au reste l'arrêté des Consuls du 12 messidor an VIII (art. 2) autorise le préfet de police à « publier de nouveau les lois et règlements de police et rendre les ordonnances tendant à en assurer l'exécution ».

Quant aux lieux auxquels s'appliquent les actes préfectoraux, le droit commun est en vigueur[2].

Ces droits considérables ont des limites[3]. Les actes préfectoraux ne peuvent contredire une loi, un règlement présidentiel[4], un arrêté ministériel, ni ajouter à ces actes[5]; ni faire ce qu'il leur appartient exclusivement de faire[6]; imposer aux professions[7], à la propriété des charges que la loi ne reconnaît pas obliger les riverains d'un chemin déclassé à le mettre en état[8] sous prétexte de sécurité, exiger tel aménagement des bains publics[9], sous prétexte de salubrité prescrire tel appareil de vidanges[10]; édicter des mesures pour la location et l'entretien des compteurs de voitures[11]; soumettre à une autorisation l'élevage des abeilles[12]; établir les sanctions de leurs règles[13].

324. La rédaction des actes préfectoraux n'appelle aucune observation.

Les principes connus régissent :

1° Leur entrée en vigueur et leur force obligatoire. La publi-

1. C. d'Etat, 1er mai 1896; *Recueil*, p. 351; — l'ordonnance est déclarée valable dans les dispositions ordonnant, pour les lieux d'aisances, une chasse d'eau, prohibant le jet des corps durs dans les fosses; illégal et nul pour celles qui fixent le nombre des cabinets par maison, exigent l'eau de la ville et un appareil déterminé.

2. L'obligation d'éclairer s'étend aux voies privées (Crim. rej., 23 janvier 1890; S., 90, 1, 240).

3. Jugé cependant que le préfet de police a pu, sous l'approbation du Ministre de l'Intérieur, interdire aux bouchers de Paris de former un syndicat et de faire des règlements pour leurs intérêts communs (C. d'Etat, 20 février 1868; *Recueil*, p. 193.

4. C. d'Etat, 25 mars 1887; *Recueil*, p. 255.

5. Civ. cass., 6 mai 1895; S., 95, 1, 269.

6. C. d'Etat, 1er mai 1896; *Recueil*, p. 351.

7. Crim. cass., 1er décembre 1849 et 25 juillet 1850; S., 50, 1, 303 et 575.

8. C. d'Etat, 15 janvier 1886; *Recueil*, p. 26.

9. C. d'Etat, 25 mars 1887; *Recueil*, p. 255.

10. C. d'Etat, 1er mai 1896; *Recueil*, p. 351.

11. C. d'Etat, 9 août 1893; *Recueil*, p. 677.

12. C. d'Etat, 13 mars 1885; *Recueil*, p. 296.

13. C. d'Etat, 9 août 1893; *Recueil*, p. 677.

cité est donnée par les moyens convenables[1] ainsi l'arrêté relatif à une catégorie limitée, comme les loueurs de voitures, est suffisamment publié par la notification faite à chaque loueur[2]. Ils possèdent une force obligatoire générale. En principe, ils ne donnent pas lieu à une indemnité contre la ville de Paris ou le département de la Seine[3], à moins qu'ils soient illégaux[4]. Les tribunaux vérifient leur légalité[5];

2° Leurs effets et sanctions. — Au point de vue pénal, on peut remarquer que le patron est tenu personnellement responsable des contraventions aux règlements qui concernent les professions[6]; dans les autres cas, il n'est que civilement responsable[7]. L'obligation d'éclairer une voie non classée pèse sur tous les riverains[8]. La contravention a un arrêté relatif à une taxe ne cesse pas d'être pénale par l'engagement pris de s'acquitter[9]. La répression des contraventions de grande voirie est poursuivie devant le Conseil de préfecture par le préfet de la Seine, devant le Conseil d'Etat par le ministre de l'Intérieur[10].

Au point de vue civil, la violation constitue en général une faute donnant lieu à des dommages-intérêts[11] et même entraînant déchéance d'un droit à l'indemnité pour des travaux publics[12]. L'arrêté est un fait du prince avec ses effets habituels sur les contrats[13];

1. Il est inutile de répéter pour le *Bulletin municipal de Paris* ce qui a été dit plus haut.
2. C. d'Etat, 9 août 1893; *Recueil*, p. 677. — Cette décision va trop loin en rendant cette notification individuelle; à ses yeux, ni l'insertion au *Bulletin municipal*, ni les affiches même ne suffisent.
3. Paris, 14 janvier 1833; S., 34, 2, 11.
4. Comp. C. d'Etat, 27 juillet 1870; *Recueil*, p. 964.
5. Crim. rej., 23 janvier 1890; S., 90, 1, 240.
6. Crim. rej., 28 janvier et 26 août 1859; S., 59, 1, 365 et 973; — Crim. cass., 15 janvier 1841; S., 41, 1, 146.
7. Crim. cass., 13 juillet 1893; S., 94, 1, 202; — Paris, 24 mars 1866: S., 66, 2, 359.
8. Crim. rej., 23 janvier 1890; S., 90, 1, 240.
9. Req. rej., 30 juin 1897; S., 98, 1, 87.
10. C. d'Etat, 16 mai 1879; *Recueil*, p. 403.
11. Req. rej., 16 avril 1896; S., 98, 1, 36; — Paris, 5 août 1897; S., 98, 2, 3[illegible]; — 24 mai 1882; S., 82, 2, 182.
12. C. d'Etat, 1er juillet 1887; *Recueil*, p. 450. — Cette décision est critiquable.
13. Paris, 23 décembre 1871; S., 73, 2, 36; — Trib. Seine, 13 décembre 1[illegible]; — Paix, VIe, 6 février 1896; — *contra* Seine, 31 janvier 1896; S., 96, 2, 85.

3° Les voies de recours. — Le recours en annulation[1] est recevable malgré l'exception d'illégalité[2], sauf en matière de taxes[3]. Un syndicat professionnel a qualité pour le former[4], la ville de Paris pour y intervenir[5].

L'annulation entraîne la caducité et la révocation des mesures d'exécution[6]. Elle peut être partielle[7] :

4° Leur abrogation[8].

Quant au Conseil municipal de Paris et au Conseil général de la Seine, ils possèdent de modestes attributions réglementaires, qui, d'ailleurs, ne diffèrent que par leur importance des attributions analogues, mais plus étendues, réglées par la loi du 10 août 1871 et par la loi du 5 avril 1884[9].

Les communes du département de la Seine et plusieurs communes du département de Seine-et-Oise sont placées sous l'autorité du préfet de police, en vertu de l'arrêté consulaire du 3 brumaire an XI. Mais il faut observer, d'une part, quant aux communes du département de la Seine, que la loi du 10 juin 1853 (art. 2) réserve au préfet de la Seine l'homologation des règlements faits par les maires sur des matières déterminées; d'autre part, quant aux quatre communes du département de Seine-et-Oise, que les attributions du préfet de police sont énumérées par l'arrêté du 12 messidor an VIII [art. 7 à 10, 23, 24 (§ 6, 26,) 32 (§ 1, 2, 3), 33].

1. Le Conseil d'Etat a admis d'assez bonne heure que les arrêtés des préfets de police et de la Seine pouvaient être attaqués pour violation des formes, incompétence, excès de pouvoir (4 janvier 1851; S., 51, 2, 374; — 30 avril 1852; *Recueil*, p. 132.

2. L'ancienne jurisprudence était autre : C. d'Etat, 19 mai 1865; *Recueil*, p. 537.

3. C. d'Etat, 28 février 1866; *Recueil*, p. 175; — 19 février 1868; *Recueil*, p. 171; — 17 décembre 1897; *Recueil*, p. 785.

4. C. d'Etat, 25 mars 1887; *Recueil*, p. 255.

5. C. d'Etat, 9 août 1893; *Recueil*, p. 677.

6. C. d'Etat, 7 août 1897; *Recueil*, p. 636.

7. C. d'Etat, 25 mars 1887; *Recueil*, p. 255.

8. C. d'Etat, 14 décembre 1850; *Recueil*, p. 928.

9. Leurs actes ont motivé quelques arrêts. Les séries de prix de la ville de Paris ne s'appliquent pas aux conventions privées (Trib. Comm. Paris, 10 mai 1883; S., 85, 2, 23); le Conseil municipal ne peut méconnaître un acte du chef de l'Etat (C. d'Etat, 25 janvier 1895; *Recueil*, p. 86). Le Conseil général ne peut adresser des injonctions au préfet de la Seine (la délibération est sans valeur et ne peut donc être attaquée en annulation); mais le préfet se conforme valablement aux indications du Conseil général, par exemple pour fixer les conditions du recrutement des vétérinaires sanitaires (C. d'Etat, 13 janvier 1888; *Recueil*, p. 32).

Un moment, le département de Seine-et-Oise tout entier fut sous l'autorité du préfet de police. Un arrêté du chef du pouvoir exécutif en date du 24 mars 1871 étendit à tout ce département les attributions du général délégué à la préfecture de police. Cet acte exceptionnel et temporaire cessa de produire ses effets le jour où la délégation donnée à ce général nominativement désigné prit fin par la nomination d'un préfet de police (17 novembre 1871). Aussi est-ce à tort qu'il a été invoqué pour refuser l'éligibilité à M. Léon Renault, candidat dans le département, par argument de la loi du 30 novembre 1875 (art. 12, § 3).

325. La loi du 15 ventôse an XIII déclara que la commune de Lyon serait soumise au droit commun.

Elle en fut tirée par la loi du 19 juin 1851 dont l'article 1er donna au préfet du Rhône les attributions du préfet de police selon l'arrêté consulaire du 12 messidor an VIII pour la ville de Lyon et six communes voisines (dont trois furent réunies à Lyon par le décret — loi du 24 mars 1852). La même loi donne au préfet du Rhône les attributions conférées au préfet de police par l'arrêté consulaire du 3 brumaire an XI, dans quatre communes du département de l'Isère (que le décret-loi du 24 mars 1852 rattacha au département du Rhône) et dans deux communes du département de l'Ain. Cependant, la loi du 19 juin 1851, complétée par le décret du 4 septembre 1851 laissait aux maires de ces différentes communes quelques attributions énumérées.

Le décret-loi du 24 mars 1852 (art. 3) supprima la mairie de Lyon, remit au préfet du Rhône les fonctions municipales ; il lui donna aussi, relativement à cinq communes, les attributions du préfet de police.

La mairie de Lyon fut rétablie au 4 septembre 1870 et implicitement reconnue par la loi du 14 avril 1871, qui, cependant, laissa subsister la loi du 19 juin 1851.

Une fois encore, la mairie de Lyon fut supprimée par la loi du 4 avril 1873, rétablie par la loi du 21 avril 1881. Celle-ci maintient la loi du 19 juin 1851, et le règlement d'administration publique du 11 juin 1881 répartit ses attributions entre le préfet et le maire.

Enfin, la loi du 5 avril 1884 est venue régler la situation :

« Art. 104. — Le préfet du Rhône exerce dans les communes de Lyon, Calluire et Cuire, Oullins, Sainte Foy, Saint-Ramberg, Villeurbanne, Veaux-en-Velin, Brou, Vénissieux et Pierre-Bénite, du département du Rhône, et dans celle de Sathonay[1], du département de l'Ain, les mêmes attributions que celles qu'exerce le préfet de police dans les communes suburbaines de la Seine.

« Art. 105. — Dans les communes dénommées à l'article 104, les maires restent investis de tous les pouvoirs de police conférés aux administrations municipales par les paragraphes 1, 4, 5, 6, 7 et 8 de l'article 97. Ils sont, en outre, chargés du maintien du bon ordre dans les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics.

1. Cette commune a été distraite de l'agglomération lyonnaise et soustraite aux pouvoirs du préfet du Rhône par la *loi de finances* du 13 avril 1900, art. 8.

CHAPITRE XVII

LES RÈGLEMENTS ANCIENS

326. Les règlements qui remontent à l'ancien régime n'ont pas tous cessé d'être en vigueur[1]. Un assez grand nombre ont gardé aujourd'hui encore une pleine force obligatoire. Sans parler des ordonnances au sens propre du mot, dont le caractère législatif est incontestable[2], des édits[3],

1. Voir les textes dans Walker, *Collection... des lois... et règlements d'intérêt général antérieurs à* 1789, *restés en vigueur* (1835, 5 vol. in-8°).

2. Voir, pour l'ordonnance du 4 août 1731, C. d'Etat, 24 juin 1887; S., 89, 3, 25; — 30 décembre 1843; S., 44, 2, 140; — 19 avril 1844; S., 44, 2, 356; — pour celle de 1669 sur les eaux et forêts, C. d'Etat, 18 novembre 1892; S., 94, 3, 87; — pour celle du 1er novembre 1745, Civ. cass., 14 mai 1873; S., 73, 1, 409; — pour celle du 1er août 1743, Aix, 29 juillet 1874; S., 75, 2, 55; — pour celle d'août 1737, Req. rej., 5 mars 1833; S., 33, 1, 390; — pour celle du 31 octobre 1784, Crim. cass., 13 février 1852; S., 52, 1, 605; — pour celle du 16 juillet 1784, Orléans, 8 septembre 1856; S., 57, 2, 221; — pour celle de décembre 1672, Orléans, 6 août 1864; S., 64, 2, 251. — Il n'est pas sans intérêt de remarquer que l'application d'une ancienne ordonnance a été faite, bien que l'ordonnance n'eût pas été enregistrée par le Parlement de la province (Crim. cass., 13 février 1852, précité; — Comp. Civ. cass., 25 pluviôse an XI; S., *Suppl.*, t. III, p. 11); — qu'une ordonnance à portée limitée est considérée comme applicable au territoire entier, à cause de sa confirmation par une loi moderne (C. d'Etat, 19 avril 1844, précité).

3. Le plus fréquemment appliqué est l'édit de décembre 1607, sur la voirie, qui a donné lieu à de nombreux arrêts qu'il est impossible et inutile de rapporter. On notera seulement que cet édit et les similaires est applicable seulement aux rues anciennes (Crim. cass., 19 juillet 1861; S., 62, 2, 101; — Comp. Crim. rej., 27 mars 1869; S., 70, 1, 91; — Crim. cass., 2 février 1878; S., 80, 1, 48), qu'il est devenu applicable même dans le ressort d'un Parlement qui ne l'avait pas enregistré (Ch. r. cass., 14 décembre 1846; S., 47, 1, 819), présumé légalement avoir été valablement promulgué en tous les lieux où il a été exécuté (Crim. cass., 17 décembre 1836; S., 37, 1, 905), qu'il est devenu applicable en Artois et en Corse dès l'annexion (Crim. cass., 6 juillet 1833; S., 34, 1, 337; — Ch. r. cass., 14 décembre 1846; S., 47, 1, 49), qu'un arrêté municipal qui se borne à le reproduire n'est pas entaché de rétroactivité (Crim. cass., 31 janvier 1890; S., 90, 1, 492), que les contraventions à son texte sont imputables à la fois au propriétaire et à ceux qui ont fait les travaux (Crim. cass., 26 mars 1841; S., 42, 1, 185; — 13 juin 1860; S., 62, 1, 910; — 12 mars 1869; S., 70, 1, 90). — Il est en vigueur comme ayant été maintenu par la loi des 19-22 juillet 1791 (Crim. cass., 11 août 1883; S., 85, 1, 508; — Crim. rej., 9 novembre 1883; *ib.*, 527). — Voir aussi, pour l'édit de juin 1769, C. d'Etat,

auxquels le même caractère doit être reconnu, des déclarations[1], des lettres patentes[2], des règlements[3] émanés directement du roi, un grand nombre d'arrêts du Conseil[4], d'arrêts

24 avril 1856; S., 57, 2, 147; — pour celui de novembre 1554, Crim. cass., 10 juin 1843; S., 44, 1, 176; — pour celui de février 1766, Crim. cass., 18 février 1848; S., 48, 1, 381; — pour celui d'avril 1704, Civ. cass., 8 mai 1849; 49, 1, 663; — 16 juin 1850; S., 50, 1, 53; — de mars 1740, Crim. cass., 17 décembre 1852; S., 53, 1, 49; — de décembre 1672, C. d'Etat, 18 novembre 1892; S., 94, 3, 87. — L'interprétation des anciens édits appartenait au chef de l'Etat (C. d'Etat, 24 avril 1856, précité), aujourd'hui au Conseil d'Etat.

1. L'une des plus fréquemment appliquées est celle du 25 avril 1777, relative à l'exercice de la médecine et de la pharmacie. Elle s'oppose à ce qu'une femme se dise propriétaire d'une pharmacie (Paris, 17 février 1891; S., 94, 2, 52), à ce qu'une société se forme pour exploiter une pharmacie (Trib. Comm. Seine, 30 juin 1894; S., 94, 2, 316). La loi du 26 mars 1891 est applicable aux infractions (Orléans, 12 février 1894; S., 94, 2, 248), non l'article 464 du Code pénal (Lyon, 20 février 1893; S., 94, 2, 49). Elle a été virtuellement maintenue par la loi du 21 germinal an XI et l'article 464 du Code pénal (Crim. cass., 23 février 1884; S., 86, 1, 233), bien qu'elle fixe les pénalités en livres et non en francs (Trib. Batna, 2 mars 1893; S., 94, 2, 22); par suite, les contraventions appartiennent à la compétence correctionnelle (Crim. cass., 16 février 1883; S., 85, 1, 462). — Sa violation donne lieu à cassation (Crim. rej. et cass., 26 juillet 1873; S., 74, 1, 41). — Elle a été, d'ailleurs, abrogée en partie par la loi du 21 germinal an XI (Crim. rej., 22 janvier 1876; S., 77, 1, 332; — Aix, 5 août 1875; S., 76, 2, 37).

Voir aussi, pour les déclarations du 16 juin 1693, Crim. cass., 17 décembre 1840; S., 41, 1, 698; — pour celle du 23 avril 1726, Crim. cass., 11 juillet 1851; S., 52, 1, 158; — pour celles du 30 mai 1731 et du 30 octobre 1772, C. d'Etat, 3 décembre 1875; S., 77, 2, 341; — pour celle du 18 juin 1758, Civ. rej., 23 mars 1836; S., 36, 1, 166; — pour celle du 8 juillet 1759, Crim. rej., 15 janvier 1836; S., 36, 1, 429; — pour celle du 30 mai 1731 (confirmée par l'arrêté consulaire du 18 thermidor an X), Crim. cass., 9 septembre 1842; S., 42, 1, 843; — 23 juillet 1836; S., 37, 1, 271; — pour celle du 23 mars 1728, Crim. cass., 19 juin 1835; S., 35, 1, 857; — pour celle du 28 avril 1782, Crim. cass., 8 septembre 1808; S., 9, 1, 293. — Les arrêtés préfectoraux faits en vertu d'une déclaration encore en vigueur sont légaux (C. d'Etat, 3 décembre 1875, précité). Au contraire, est abrogée celle du 31 janvier 1690, par l'effet de la loi du 29 août 1792 (Req. rej., 19 novembre 1889; S., 91, 1, 199). — Celles du 18 juillet 1729 et du 18 août 1730, bien que faites pour Paris, sont applicables dans tout le territoire (Crim. cass., 30 août 1833; S., 34, 1, 494).

2. Voir, sur celles du 25 août 1784, C. d'Etat, 8 juin 1832, S., 32, 2, 467. — Quand leur sens est clair, les tribunaux judiciaires les appliquent sans surseoir jusqu'à l'interprétation par le chef de l'Etat (Req. rej., 14 novembre 1887; S., 88, 1, 473).

3. Cependant, le règlement du 28 février 1723 a été virtuellement abrogé par la loi du 17 mars 1791 (Crim. rej., 13 février 1836; S., 36, 1, 339).

4. Voir, pour ceux du 30 décembre 1785, C. d'Etat, 14 janvier et 1er avril 1869; S., 70, 2, 32 et 167; — 21 juillet 1864; S., 65, 2, 118; — 23 juillet 1783, C. d'Etat, 17 novembre 1893; S., 95, 3, 90; — 5 mai 1781, Amiens, 16 février 1884; S., 86, 2, 109; — 27 avril 1779, C. d'Etat, 5 mars 1875; S., 76, 2, 342; — 26 mars 1779 et 6 février 1778, Req. rej., 17 novembre 1840; S., 40, 1, 972; — 24 juin 1777, C. d'Etat, 3 juin et 18 novembre 1892; S., 94, 3, 56 et 87; — 16 décembre 1887; S., 89, 3, 56; — 19 janvier 1883; S., 85, 3, 1; — 20 septembre 1776, Crim. cass., 5 décembre 1835; S., 35, 1, 912; — Orléans, 15 janvier 1836; S., 36, 2, 81;

de règlement du Parlement de Paris[1] ou d'autres Parlements[2]

— 16 juillet 1774, Rouen, 18 janvier 1872; S., 72, 2, 138; — 17 février 1765. Ch. r. rej., 24 novembre 1837; S., 37, 1, 962; — 7 août 1775, Crim. rej., 6 mars 1846; S., 46, 1, 409; — 16 décembre 1759, C. d'Etat, 3 décembre 1886; S., 88, 3, 43; — 7 septembre 1755, C. d'Etat, 6 août 1875; S., 77, 2, 276; — 19 juillet 1846, Crim. rej., 1er avril 1884; S., 85, 1, 401; — 20 avril et 15 juin 1872; S., 72, 1, 253-254 et 352; — Crim. cass., 11 juillet 1873; S., 74, 1, 45; — Rouen, 28 mars 1872; S., 72, 2, 243; — Angers, 28 août 1871; S., 71, 2, 264; — 6 octobre 1733. Crim. rej., 22 juillet 1859; S., 60, 1, 87; — 7 janvier 1733, Civ. cass., 11 avril 1836; S., 36, 1, 473; — 27 février 1763, Crim. cass., 17 décembre 1840; S., 41, 1, 698; — 26 février 1732, C. d'Etat, 7 août 1891; S., 93, 3, 102; — 20 décembre 1889; S., 92, 3, 34; — 24 septembre 1724, Civ. rej., 22 avril, et cass., 29 juin 1885; S., 85, 1, 249; — 28 février 1723, Crim. cass., 4 octobre 1822; S., 23, 154; — Amiens, 8 mars 1823; S., 23, 2, 169; — Orléans, 11 décembre 1826, Rennes, 3 février 1827; S., 27, 2, 67; — 22 décembre 1708, Crim. cass., 17 décembre 1852; S., 53, 1, 49; — 16 juin et 29 novembre 1681, Crim. cass., 13 juillet 1876; S., 76, 1, 439; — 7 août 1818; S, 19, 1, 390; — Ch. r. cass., 20 mars 1840; S., 40, 1, 362. — La jurisprudence invoque souvent, pour les appliquer, une confirmation expresse ou tacite donnée par une loi ou par un acte du pouvoir exécutif; d'autres fois, elle se contente de constater qu'ils n'ont été abrogés d'aucune façon. — Ils sont considérés comme applicables même dans le ressort d'un Parlement qui ne les avait pas enregistrés (C. d'Etat, 23 février 1837; S., 37, 2, 302; — Rouen, 28 mars 1872; S., 72, 2, 243; — Voir cependant Crim. rej., 28 mai 1842; S., 42, 1, 855). — Un acte relatif à la Loire s'applique au canal latéral (C. d'Etat, 17 novembre 1893; S., 95, 3, 90), l'acte relatif à un cours d'eau, aux canaux d'amenée aux moulins et usines (C. d'Etat, 4 avril 1837; S., 37, 2, 349; — 8 mars 1844; S., 44, 2, 276).

Les préfets sont autorisés à faire des arrêtés pour assurer l'exécution des arrêts du Conseil (C. d'Etat, 7 août 1891; S., 93, 3, 102; — 20 décembre 1889; S., 92, 3, 34; — 2 mai 1879; S., 80, 2, 339); ils ne peuvent remettre en vigueur ceux qui sont abrogés (Crim. rej., 5 février 1847; S., 47, 1, 235; — 30 mars 1838; S., 38, 1, 763; — Crim. règl. de j., 16 décembre 1841; S., 42, 1, 895).

Les effets civils d'un arrêt du Conseil sont ceux qu'il détermine (Req. rej., 28 février 1881; S., 81, 1, 289; — Paris, 2 juin 1881, 1er février 1882; Toulouse, 2 août 1882; Besançon, 27 décembre 1882; S., 83, 2, 129). Pour les sanctions pénales, voir au texte plus bas.

1. Voir, pour celui du 24 mars 1745, Douai, 15 et 31 janvier 1872; S., 72, 2, 137; — du 4 juillet 1781, Crim. cass., 9 décembre 1859; S., 60, 1, 589; — du 17 juin 1777, Civ. rej., 23 mars 1836; S., 36, 1, 166; — du 23 juillet 1748, Crim. cass., 7 février 1851; S., 51, 1, 720; — du 14 septembre 1673, Paris, 18 mai 1839; S., 39, 2, 357.

Un arrêt de règlement qui n'était pas devenu définitif sous l'ancien régime ne peut acquérir pleine force que par l'intervention de l'autorité administrative (Req. rej., 10 novembre 1840; S., 41, 1, 153).

Les arrêts de règlement peuvent servir de base à des actes du chef de l'Etat (Paris, 17 décembre 1834; S., 35, 2, 82), à des arrêtés préfectoraux (Crim. cass., 1er août 1811; S., 12, 1, 88); ils sont interprétés par le Conseil d'Etat (C. d'Etat, 20 avril 1888; S., 90, 3, 29).

Leur force actuelle découle de leur confirmation explicite ou implicite par la loi, un acte du chef de l'Etat — en pareil cas, sa force s'étend à tout le territoire (Crim. rej., 20 avril 1872; S., 72, 1, 352), — même par un arrêté préfectoral ou municipal, pourvu qu'il concerne des matières appartenant aujourd'hui au préfet ou au maire. Telle loi moderne trouve sa sanction dans un arrêt de règlement (Trib. corr. Seine, 4 janvier 1895; S., 96, 2, 91).

2. Voir, pour des arrêts du Parlement de Normandie, du 17 août 1751, Req. rej., 25 mai 1842; S., 42, 1, 732; — du Parlement de Dauphiné, Crim. cass.,

ou juridictions [1], d'autorités administratives [2], sont considérés comme étant en vigueur et sont appliqués. Certaines lois les confirment [3].

Les anciens règlements se donnent en général des peines assez lourdes, qui, dans l'ensemble, ne sont plus applicables telles quelles. Selon la jurisprudence, les actes de tout genre relatifs à des matières qui rentrent actuellement dans les attributions du préfet ou du maire sont sanctionnés par les peines de simple police édictées dans l'article 471-15°, du Code pénal [4]; les autres actes gardent leurs anciennes sanctions, modérées cependant, en ce qui concerne la grande voirie, par la loi du 23 mars 1842 [5]. Les principes généraux

1er août 1811; S., 12, 1, 88; — du Parlement de Bretagne, Crim. cass., 3 octobre 1823; S., 24, 1, 148; — du Conseil supérieur d'Alsace, Civ. rej., 24 ventôse an X; S., *Suppl.* au t. III, p. 574. — L'interprétation est donnée par le Conseil d'Etat (C. d'Etat, 20 août 1888; *Recueil*, p. 362).

1. Pour le bureau des finances de Paris, C. d'Etat, 29 août 1867; S., 68, 2, 264; — 28 janvier 18 janvier 1887; S., 88, 3, 57 (l'interprétation appartient à l'autorité administrative : Civ. cass., 13 décembre 1830; S., 31, 1, 383); — le bailliage de Rouen, Crim. cass., 24 août 1838; S., 39, 1, 80; — la Chambre du domaine de Roussillon, Crim. cass., 9 juin 1877; S., 78, 1, 285; — Nîmes, 1er septembre 1877; S., 78, 2, 198.

2. Notamment le lieutenant de police de Paris (Crim. cass., 11 juillet 1884; S., 85, 1, 192; — 9 juin 1877; S., 78, 1, 285; — 17 décembre 1852; S., 53, 1, 49; — Paris, 6 décembre 1861; S., 62, 2, 175). Son ordonnance du 6 novembre 1778 soulève une difficulté : a-t-elle gardé ses sanctions propres ou n'a-t-elle plus que la sanction donnée par l'article 471-15°, du Code pénal? Dans le premier sens : Paris, 15 novembre 1865 et 21 avril 1866 : S., 66, 2, 262; — en sens opposé : Crim. cass., 19 mars 1875; S., 75, 1, 237; — 1er décembre 1866; S., 67, 1, 93; — Orléans, 28 janvier 1867; S., 67, 2, 219. — Ses ordonnances ne sont demeurées en vigueur que dans les territoires jadis soumis à son autorité (Crim. cass., 17 février 1883; S., 85, 1, 232); elles ne peuvent servir de base à un arrêté préfectoral destiné à s'appliquer à d'autres territoires (Crim. rej., 22 février 1895; S., 96, 1, 431). — Voir aussi, pour les commissaires réformateurs des forêts institués en vertu de l'ordonnance de 1669 et considérés comme investis d'une délégation législative, Req. rej., 14 juin 1881; S., 82, 1, 62; — Civ. cass., 7 mars 1842; S., 42, 1, 372; — pour les autorités municipales, Cass. régl. de j., 10 juin 1809; S., *Suppl.* au t. VII, p. 1240.

3. Cette confirmation est quelquefois conçue en termes très vagues et généraux, comme celle qui résulte de la loi du 15 juillet 1845, art. 2 (C. d'Etat, 3 décembre 1886; S., 88, 3, 43). Mais elle doit être entendue strictement (Civ. Cass., 31 décembre 1810; S, 11, 1, 81). Sa portée est parfois douteuse (Voir, par exemple, Req. rej., 23 décembre 1818; S., 19, 1, 278).

4. Il en est de même des actes qui n'édictent aucune sanction (Orléans, 15 janvier 1836; S., 36, 2, 81).

5. Voir, sur cette jurisprudence : Crim. rej., 1er février 1878; S., 78, 1, 137; — Rouen, 18 janvier et 28 mars 1872; S., 72, 1, 138 et 243; — Crim. cass., 5 décembre 1835; S., 35, 1, 912; — C. d'Etat, 18 janvier 1862; S., 63, 2, 22; — Crim. cass., 17 décembre 1841; S., 43, 1, 76. — Voir aussi, pour les anciens

s'appliquent sans différence[1]. Les peines sont inapplicables si une loi moderne a transcrit l'ancien règlement sans reproduire des dispositions pénales[2].

Pour les autres effets et sanctions[3], l'ancien règlement ressemble au nouveau. Aucune prescription ne lui est opposable[4]; il contribue à la définition des infractions pénales[5]; il s'impose aux tribunaux[6] et aux particuliers[7].

L'abrogation d'un ancien règlement peut toujours être faite par la loi[8]. Les actes législatifs, comme les grandes ordonnances du XVIe, du XVIIe et du XVIIIe siècle, ne peuvent être touchés que par le Parlement[9]. Parmi les actes qui servaient à l'exécution des autres ou qui réglaient la police, les uns, ceux qui n'ont pas leur équivalent dans l'organisation moderne, les arrêts du Conseil, les arrêts de règlement, ne peuvent être abrogés ou modifiés que par un décret. Les actes des autorités locales peuvent être modifiés par les autorités similaires du régime nouveau, pourvu qu'elles aient gardé la matière dans leurs attributions[10]. Aussi la confir-

règlements municipaux rappelés par un arrêté récent : Crim. cass., 19 janvier 1837; S., 37, 1, 831.

1. Ainsi la poursuite n'appartient qu'au ministère public; l'inculpé ne peut mettre en cause des tiers (C. d'Etat, 18 décembre 1887; S., 89, 3, 56). — En matière de grande voirie, si le règlement n'établit aucune peine et que nul dommage ne subsiste, aucune condamnation, pas même pour les frais du procès-verbal, ne peut être prononcée (C. d'Etat, 10 mai 1878; *Recueil*, p. 449).

2. Crim. cass., 8 septembre 1809; S., 10, 1, 1.

3. Pour les sanctions civiles, voir *supra*, p. 517, note 4.

4. Req. rej., 24 juin 1841; S., 41, 1, 845. — Comp. Grenoble, 17 août 1842; S., 44, 2, 481; — Crim. rej., 23 juillet 1836; S., 37, 1, 245.

5. Crim. rej., 23 juillet 1836; S., 37, 1, 245.

6. Req. rej., 24 avril 1872; S., 72, 1, 156.

7. Cependant les règlements qui imposent une charge pécuniaire peuvent être écartés par une convention entre le particulier et la personne administrative (C. d'Etat, 26 novembre 1869; S., 70, 1, 304).

8. Le Code civil a abrogé tous les règlements et statuts relatifs aux droits des hospices sur la succession des malades décédés (Civ. cass., 29 juin 1836; S., 36, 1, 557; — Orléans, 3 février 1837; S., 37, 2, 129).

9. La jurisprudence a cependant admis qu'un arrêté consulaire avait pu modifier l'ordonnance de 1681 (Crim. cass., 2 décembre 1848; S., 48, 1, 737). — Au reste, la loi nouvelle entraîne des modifications nécessaires; les anciens règlements relatifs aux procès-verbaux sont applicables aux agents nouveaux qui ont remplacé ceux visés par les règlements (Crim. rej., 8 décembre 1888; S., 90, 1, 494).

10. Mais le maire peut rappeler les anciens règlements municipaux encore en vigueur, même relatifs à des matières pour lesquelles l'autorité municipale n'est plus compétente (Crim. cass., 5 juillet 1860; S., 60, 1, 1015).

mation donnée aux anciens règlements n'est-elle pas un obstacle à leur modification par les autorités actuelles[1]. Cependant, selon la loi du 14 floréal an XI, les anciens règlements relatifs aux eaux ne peuvent être changés que par des règlements d'administration publique[2].

En terminant, on remarquera que les actes des princes étrangers antérieurs à l'annexion française, mais non ceux postérieurs, avaient gardé leur validité[3].

1. Crim. cass., 19 juillet 1833; S., 33, 1, 870; — 11 juin 1818; S., 19, 1, 363; — 27 juin 1825; S., 26, 1, 117.
. C. d'Etat, 26 juin 1890; S., 92, 3, 123.
. Civ. cass., 15 mars 1837, et Civ. rej., 31 mai 1837; S., 37, 1, 722 et 740.

TABLE DES MATIÈRES

Pages.

CHAPITRE I. — **Définition du règlement** 1

— II. — **Le Règlement depuis 1789** 62

— III. — **Le Règlement dans l'Etat** 92
I. — Généralités 92

CHAPITRE IV. — **Le Règlement dans l'Etat** 127
II. — Le Président de la République 127
1° Diverses espèces de règlements présidentiels 127
Section I. — Règlements rendus en vertu d'une loi 132
§ 1. — Règlements d'administration publique 132
§ 2. — Décrets en Conseil d'Etat 155
§ 3. — Décrets ordinaires 156
Section II. — Règlements spontanés 158
§ 1. — Cas où la matière est l'objet d'une loi existante. 158
§ 2. — Règlements relatifs à une matière légiférée... 164

CHAPITRE V. — **Le Règlement dans l'Etat** 182
II. — Le Président de la République 182
2° Les limites du pouvoir réglementaire 182
Section I. — Règlements rendus en vertu d'une loi 183
§ 1. — Règlements d'administration publique 183
§ 2. — Décrets en Conseil d'Etat 199
§ 3. — Décrets ordinaires 200
Section II. — Règlements spontanés 201
§ 1. — Règlements relatifs à une loi antérieure 201
§ 2. — Règlements relatifs à une matière non légiférée 205
Section III. — Sanction des règles précédentes 221

CHAPITRE VI. — **Le Règlement dans l'Etat** 224
II. — Le Président de la République 224
3° La forme des règlements 224

Pages.

CHAPITRE VII. — **Le Règlement dans l'Etat** 232
II. — Le Président de la République 232
4° La publication des règlements 232

CHAPITRE VIII. — **Le Règlement dans l'Etat** 254
II. — Le Président de la République 254
5° La force obligatoire des règlements 254

CHAPITRE IX. — **Le Règlement dans l'Etat** 272
II. — Le Président de la République 272
6° L'interprétation des règlements 272

CHAPITRE X. — **Le Règlement dans l'Etat** 280
II. — Le Président de la République 280
7° Les recours contre les règlements 280

CHAPITRE XI. — **Le Règlement dans l'Etat** 318
II. — Le Président de la République 318
8° Les effets et sanctions des règlements 318

CHAPITRE XII. — **Le Règlement dans l'Etat** 365
II. — Le Président de la République 365
9° L'abrogation des règlements 365

CHAPITRE XIII. — **Le Règlement dans l'Etat** 384
III. — Les Ministres 384

CHAPITRE XIV. — **Le Règlement dans l'Etat** 405
IV. — Les Préfets 405

CHAPITRE XV. — **Le Règlement dans le département** 455

CHAPITRE XVI. — **Le Règlement dans la commune** 464

CHAPITRE XVII. — **Quelques cas particuliers** 508

CHAPITRE XVIII. — **Les Règlements anciens** 516

Tours, imprimerie DESLIS FRÈRES, 6, rue Gambetta.